Die kommunalrechtliche und kommunalpolitische Bedeutung des gemeindlichen und überörtlichen Rechnungsprüfungswesens.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät

der

Philipps-Universität zu Marburg

vorgelegt von

Werner Müller

Gerichtsreferendar aus Altenburg i. Thür.

Marburg

1939

Verlag Carl Nieft, Bleicherode am Harz.

Als Dissertation von der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät angenommen am 1. Februar 1939.

Berichterstatter: Dozent Dr. Dr. Becker.

Mitberichterstatter: Professor Dr. Dr. D. Bredt.

Tag der mündlichen Prüfung: 1. Februar 1939.

Diese Dissertation ist gleichzeitig als Broschüre
im Verlag Carl Nieft, Bleicherode a. H., erschienen

Meinen Eltern!

Inhaltsverzeichnis.

Seite

Zweiter Hauptteil:

Verzeichnis des benutzten Schrifttums.

van Aubel, Peter: Kommunales Prüfungswesen, 2. Teil, Berlin 1936.

Becker, Erich: Führungsordnung und Hierarchie; in Festschrift für Jung. Marburg 1936.

Bickel, Johannes: Die Praxis der Gemeindeverwaltung. Berlin-Tempelhof 1936.

Bleek: Probleme aus der Praxis der überörtlichen Gemeindeprüfung; in „Reich und Länder" 1937, S. 43.

Borggreve, Hermann: Die Staatsaufsicht über die Gemeinden in der Deutschen Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935. Hallenser Dissertation 1936.

v. Brauchitsch: Verwaltungsgesetze für Preußen, 19. Aufl., Bd. 7. Berlin 1930.

Buchholtz, Paul: Grundriß des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens in Reich, Staat und Gemeinden, 5. Aufl. Mannheim-Berlin-Leipzig 1929.

Buchmann, Erich: Das Haushaltswesen nach der bayrischen Haushalts-, Kassen- und Rechnungsordnung vom 9. Oktober 1933. Würzburg Diss. 1934.

v. Dungern: Die Finanzkontrolle im Staat und in den Gemeinden. Berlin 1933.

— Die Finanzkontrolle im faschistischen Italien, Reichsverwaltungsblatt 1934, S. 5—9.

Eberhardt, Karl: Die Württembergische Gemeindeordnung vom 19. März 1930. Stuttgart 1930.

Fees-Jäkle-Brunner: Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, Kommentar. Stuttgart-Karlsruhe 1936.

Fiehler: Grundsätze nationalsozialistischer Kommunalpolitik; in „Die NS-Gemeinde" 1938, S. 351.

Goerdeler: Gegenwartsfragen des Deutschen Gemeinderechts; in Festschrift für Franz Schlegelberger. Berlin 1936.

— Staatsaufsicht über die Gemeinden; in „Reich und Länder" 1935, S. 293—296.

Handbuch für die bayrischen Sparkassen. Sammlung der wichtigsten für die Geschäftsführung der Sparkassen maßgebenden Vorschriften nebst Erläuterungen; herausgegeben vom Prüfungsverband öffentlicher Kassen in München. 1927, Bd. 1.

Handwörterbuch der Preußischen Verwaltung; herausgegeben von v. Bitter, 3. Aufl., Berlin und Leipzig 1928.

Handwörterbuch der Staatswissenschaften, herausgegeben von Elster, Weber, Wieser. 4. Aufl., 6. Bd., Jena 1925.

Henrich: Die finanzielle Verwaltung der öffentlichen Vermögen mit besonderer Berücksichtigung des Rechnungswesens des Staates, der Gemeinden, Kirchen und Stiftungen im Großherzogtum Hessen; 2. Aufl. Gießen 1901.

Hertel: Die Preußische Oberrechnungskammer (Rechnungshof des Deutschen Reiches), ihre Geschichte, Einrichtung und Befugnisse. Berlin 1884.

Hettlage-Loschelder: Gemeindewirtschaftsrecht, Teil 2: Gemeindehaushaltsrecht. Berlin-Eberswalde 1938.

Hettlage-Loschelder-Spielhagen: Das Preußische Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933, Kommentar. Eberswalde-Berlin 1934.

Hettlage-Loschelder-Zschintzsch: Die Gemeindefinanzverordnung vom 2. November 1932. Eberswalde-Berlin 1933.

Höhn-Maunz-Swoboda: Grundfragen der Rechtsauffassung. München 1938.

Ihnen: Aufbau und Entwicklung des Gemeindeprüfungswesens; in „Reich und Länder" 1935, S. 150 ff.

— Zur Praxis der Gemeindeprüfung; in „Der Gemeindehaushalt" 1937, S. 65 ff.

Kiefer-Schmid: Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935. Kommentar. Stuttgart-Berlin. 1937.

Köttgen, Arnold: Deutsche Verwaltung, 2. Aufl. Berlin 1937.

— Gemeindeprüfungswesen und Staatsaufsicht; in „Verwaltungsarchiv" 41. Bd., S. 270—301. (1936).

Küchenhoff-Berger: Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935, Kommentar. Berlin und Leipzig 1935.

Laforet-v. Jan-Schattenfroh: Die Bayrische Gemeinde-, Bezirks- und Kreisordnung: Die Bayrische Gemeindeordnung, Bd. 1. München-Berlin-Leipzig 1931.

Laforet, Wilhelm: Deutsches Verwaltungsrecht, München 1937.

Loschelder, Wilhelm: Die Gemeindeprüfungsämter in Preußen; in „Der Gemeindehaushalt" 1934, S. 10 ff.

— Die Einführung der Deutschen Gemeindeordnung im Lande Österreich; in „Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht" 1938, S. 649.

v. Lympius-Küchenhoff: Gemeindeverfassungsgesetz und Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933, Kommentar. Berlin und Leipzig 1934.

Markmann: Die Deutsche Gemeindeordnung, erläuterte Handausgabe. München-Berlin 1935.

Maull, Heinz: Die Städteordnungen Preußens nach dem Stand der Gesetzgebung vom 1. August 1927. Berlin 1927.

— Die Landgemeindeordnungen Preußens nach dem Stande der Gesetzgebung vom 1. September 1929, 2. Aufl. Berlin 1929.

Maunz, Theodor: Verwaltung. Hamburg 1937.

Möller: Entwicklungstendenzen im gemeindlichen Prüfungswesen; in „Der Gemeindetag" 1937, S. 125—133.

Muffehl: Reichshaushalt und Reichsschuldenverwaltung; in „Die Verwaltungsakademie", Bd. 2.

Peters, Hans: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung in Preußen. Berlin 1926.

Popitz, Johannes: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden. Berlin 1932.

Porowski, Marceli: Die kommunale Selbstverwaltung in Polen; in „Jahrbuch für Kommunalwissenschaft", 1935.

Saemisch: Der Bereich der staatlichen Rechnungskontrolle; in „Deutsche Juristen-Zeitung" 1934, Spalte 753 ff.

— Haushaltsrecht im Reich und in Preußen; in „Reich und Länder" 1934, S. 29 ff.

— Haushaltsführung und Rechnungsprüfung in den Ländern; in „Reich und Länder" 1936, S. 170 ff.

— Die Haushaltskontrolle in den Ländern; in „Deutsche Verwaltung" 1938, S. 65 ff.

Schwarz, Otto: Formelle Finanzverwaltung in Preußen und im Reich. Berlin 1907.

Schmökel, Hermann: Die Entstehung des Oberrechnungskammergesetzes vom 27. März 1872 und das Preußische Budgetrecht. Berlin 1932.

Schmude, Alfred: Revision der Stadtwirtschaft? Berlin 1930.

Schüle, Adolf: Staat und Selbstverwaltung in England. Die Kommunalaufsicht der Zentralbehörden. Berlin 1933.

Schumann: Die unvermutete Prüfung und laufende Überwachung der Kassen der Gemeinden und Gemeindeverbände; in „Der Gemeindehaushalt" 1938, S. 1 ff.

Seydel, Hans: Kommunales Prüfungswesen, Teil I. Berlin 1934. (Aufsätze von Meyer, Seydel, Franz.)

Ster-Albang-Buchmann-Himmler-Kalb: Das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der bayrischen Gemeinden und Bezirke (Handbuch) München 1934.

Strathoff: Der Prüfungsverband der thüringischen Kreise und Gemeinden; in „Der Thüringische Gemeindetag" 1933. S. 76 ff.

— Der Schlußbericht des Rechnungsprüfungsamtes; in „Der Gemeindehaushalt" 1935, S. 325.

Strölin, Karl: Die Neuordnung des Gemeindeprüfungswesens; in „Jahrbuch für Kommunalwissenschaft" 1935, S. 105—144.

Surén: Die Staatsaufsicht über die Gemeinden; in „Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht" 1938 S. 76 ff.

Trumpler, Hans: Zur Neuregelung des Haushaltsrechts in den Preußischen Großstädten unter besonderer Berücksichtigung des Haushaltsrechts der Stadt Frankfurt/Main; Berlin 1930.

— Die Reform des Haushaltsrechts im Reich und in Preußen. Berlin 1933.

Vollweiler, Helmut: Der Staats- und Wirtschaftsaufbau in Italien. Würzburg-Aumühle 1938.

Walter, Heinrich: Die Preußische Oberrechnungskammer. Berlin 1887.

Weber-Faust: Hessische Gemeindeordnung vom 10. Juli 1931, erläuterte Handausgabe. Mainz 1932.

Walz, Gustav-Adolf: Volkstum, Recht und Staat. Breslau 1937.

Zeitler-Bitter-Derschau: Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Jan. 1935, Kommentar. 3. Auflage Berlin 1937.

Verzeichnis der Abkürzungen.

a. a. O.	=	am angeführten Ort.
abgedr.	=	abgedruckt.
Abs.	=	Absatz.
Akad. Ztschr.	=	Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht.
Anhalt. GS.	=	Gesetzessammlung für Anhalt.
Anhalt. ABl.	=	Amtsblatt für Anhalt.
Art.	=	Artikel.
Bad. GVBl.	=	Badisches Gesetz- und Verordnungsblatt.
Bad. GemO.	=	Gesetz, betreffend eine badische Gemeindeordnung vom 5. Oktober 1921.
Bad. GemRO.	=	Badische Gemeinderechnungsordnung vom 30. 3. 1922.
Bayr. GVBl.	=	Bayrisches Gesetz- und Verordnungsblatt.
Begr.	=	Begründung.
Bek.	=	Bekanntmachung.
BGBl.	=	Bundesgesetzblatt.
Braunschw. GVS.	=	Braunschweigisches Gesetz- und Verordnungssammlg.
DGO.	=	Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935.
DJZ.	=	Deutsche Juristenzeitung.
DRA.	=	Deutscher Reichsanzeiger.
DurchfVO.	=	Durchführungsverordnung.
DV.	=	Deutsche Verwaltung.
Erl.	=	Erlaß.
EinfVO.	=	Einführungsverordnung.
GemHVO.	=	Verordnung über die Aufstellung und Ausführung des Haushaltsplanes der Gemeinden vom 4. 9. 1937.
GFG.	=	Preußisches Gemeindefinanzgesetz vom 15. 12. 1933.
GFV.	=	Preußische Gemeindefinanzverordnung v. 2. 11. 1932.
GS.	=	Preußische Gesetzessammlung.
GVG.	=	Preußische Gemeindeverfassungsgesetz v. 15. 12. 1933.
Hertel	=	Die Preußische Oberrechnungskammer (Rechnungshof des Deutschen Reiches), ihre Geschichte, Einrichtung und Befugnisse. Berlin 1884.
Hess. RegBl.	=	Regierungsblatt für Hessen.

Komm. Jahrb.	=	Kommunales Jahrbuch.
Lipp. GS.	=	Gesetzessammlung für Lippe.
MABl.	=	Ministerialamtsblatt der bayrischen inneren Verwaltung.
Meckl.-Schwer.RegBl.	=	Regierungsblatt für Mecklenburg-Schwerin.
Meckl.-Strel.ABl.-Anz.	=	Amtsblatt-Anzeiger für Mecklenburg-Strelitz.
MBliV.	=	Ministerialblatt für die preußische innere Verwaltung
Min.Bek.	=	Ministerialbekanntmachung.
N.F.	=	Neue Folge.
NSDAP.	=	Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei.
ORKG.	=	Gesetz über Einrichtung und Befugnisse der preußischen Oberrechnungskammer vom 27. März 1872.
OVG.	=	Entscheidung des Preußischen Oberverwaltungsgerichts
RGBl. I.	=	Reichsgesetzblatt, Teil I.
RGBl. II.	=	Reichsgesetzblatt, Teil II.
RPVO.	=	Verordnung über die Rechnungsprüfung vom 22.1.34.
RVBl.	=	Reichsverwaltungsblatt.
RHO.	=	Reichshaushaltsordnung v. 31. 12. 1922 in der Fassung der Bekanntmachung v. 14. 4. 1930 und des Gesetzes über die 2. Änderung der Reichshaushaltsordnung v. 13. 12. 1933.
Sächs.GBl.	=	Gesetzblatt für Sachsen.
Schüle	=	Staat und Selbstverwaltung in England. Berlin 1933.
Thür.GS.	=	Gesetzessammlung für Thüringen.
Trumpler	=	Die Reform des Haushaltsrechts im Reich und in Preußen. Berlin 1933.
ÜberleitVO.	=	Überleitungsverordnung.
vgl.	=	vergleiche.
VollzugsVO.	=	Vollzugsverordnung.
Württ.RegBl.	=	Regierungsblatt für Württemberg.
Ziff.	=	Ziffer.

Einleitung:
Die Rechnungsprüfung im Reich und in Preußen.

Die Darstellung der organisationsrechtlichen Entwicklung des gemeindlichen Rechnungsprüfungswesens soll mit einem Überblick über die Entwicklung des Prüfungswesens im Reich und in Preußen eingeleitet werden. Die Regelung des staatlichen Prüfungswesens ist für diese Arbeit deshalb von Bedeutung, da der Vorspruch zum preußischen Gemeindefinanzgesetz und die amtliche Begründung zur Deutschen Gemeindeordnung[1]) auf die Reichshaushaltsordnung hingewiesen haben. Die Maßstäbe für die Durchführung der Rechnungsprüfung im Staat sind vom geltenden Gemeindeprüfungsrecht weitgehend übernommen worden.

Die Stellung der preußischen Oberrechnungskammer in der absoluten Monarchie.

Die preußische Oberrechnungskammer ist durch eine Ordre Friedrich Wilhelms I. vom 2. Oktober 1714 unter dem Namen General-Rechen-Kammer errichtet worden. Der König hat ihr durch Kabinettsordre[2]) vom 16. Juni 1717 den Charakter eines besonderen, ihm allein untergeordneten Collegii verliehen. Durch die Instruktion vom 2. März 1723[3]) wurde die General-Rechen-Kammer zu der Ober-Kriegs- und Domänen-Rechen-Kammer umgestaltet und dem General-Ober-Finanz-, Kriegs- und Domänen-Direktorii untergeordnet. Die Organisationsform hat sich für die Erfüllung der Aufgaben der obersten Rechnungsprüfungsbehörde des Landes nicht bewährt und so ist durch Verordnung vom 4. November 1796[4]) und durch Instruktion vom 19. Februar 1798 der ursprüngliche Zustand wieder hergestellt worden. Die Stellung der Oberrechnungskammer ist dadurch weiter ausgebaut worden, indem in diesen Verordnungen bestimmt wird, daß dem König das alleinige Anweisungsrecht gegenüber der obersten Rechnungsprüfungsbehörde zusteht. Das Recht, Monita der

---

[1]) Vorspruch zum GFG., Begr. zur DGO., Allg. Teil, Abschn. 3.
[2]) Hertel, S. 19.
[3]) Hertel, S. 21.
[4]) Hertel, S. 96 und 98.

Oberrechnungskammer niederzuschlagen, steht allein dem König zu. Die Beziehungen der Oberrechnungskammer zum General-Direktorium werden gelöst. Die Oberrechnungskammer ist nunmehr ein für sich bestehendes unabhängiges Landeskollegium, das seine Verfügungen an alle Behörden im Namen und auf besonderen Befehl des Königs zu erlassen hatte und im Range dem Generaldirektorium gleichstand.

Sehr wechselvoll war die organisationsrechtliche Stellung der Oberrechnungskammer zu Beginn des 19. Jahrhunderts. Durch das Publikandum vom 16. Dezember 1808, betreffend die veränderte Verfassung der obersten Staatsbehörden der preuß. Monarchie in Beziehung auf die innere Landes- und Finanzverwaltung wurde die oberste allgemeine Leitung der gesamten Staatsverwaltung einem dem König unmittelbar unterstehenden Staatsrat übertragen.[5]) Die Verordnung über die veränderte Verfassung aller obersten Staatsbehörden in der preußischen Monarchie vom 27. Oktober 1810[6]) konstituierte den Staatsrat als eine beratende Behörde und schloß ihn von jeder Verwaltung aus. Die Oberaufsicht und die Kontrolle über die Verwaltung führte ein Staatskanzler, dem die Oberrechnungskammer unmittelbar unterstellt wurde, während die Kabinetts-Ordre vom 29. Mai 1810[7]) die Unterstellung der obersten Rechnungsprüfungsbehörde unter das gesamte Staatsministerium vorsah. Die Aufsicht des Staatskanzlers über die Oberrechnungskammer erstreckte sich lediglich auf den formalen Geschäftsbetrieb, während die oberste Rechnungsprüfungsbehörde hinsichtlich ihres sachlichen Aufgabenbereiches selbständig und unabhängig bleiben sollte und in dieser Beziehung unmittelbar dem König verantwortlich war.

Die Unterstellung der Oberrechnungskammer unter den Staatskanzler wurde bereits durch die Instruktion vom 18. Dezember 1824[8]) wieder aufgehoben. Die Oberrechnungskammer wurde wiederum zu einem selbständigen, dem König allein untergeordneten Kollegium erhoben und ihr alle Behörden bezüglich der zum Aufgabenbereich der obersten Rechnungsprüfungsbehörde gehörenden Angelegenheiten unterstellt. Die Instruktion legt die kollegialische Verfassung der Revisionsbehörde fest. Ihr Präsident hat aber die Befugnis, die formelle Seite der Geschäfte selbständig zu erledigen und einen von der Mehrheit des Kollegiums gefaßten Beschluß vorläufig aufzuheben. Die endgültige Entscheidung trifft in diesem Fall der König.

Die organisationsrechtliche Stellung der Oberrechnungskammer hat bisher in ihren Beziehungen zu dem König und den obersten Verwaltungsbehörden verschiedene Änderungen erfahren. Sie ist jedoch stets ein Organ des Königs geblieben und ihre Tätigkeit war immer darauf gerichtet, dem Staatsoberhaupt die Überzeugung zu verschaffen, daß die Verwaltung überall in seinem Sinn geführt wurde und von keiner Behörde von seinen Anordnungen abgewichen worden ist. Die Stellung der

---

[5]) Hertel, S. 107.
[6]) Hertel, S. 113.
[7]) Hertel, S. 109.
[8]) Hertel, S. 127 ff.

Oberrechnungskammer als Organ des Königs wird noch dadurch gekennzeichnet, daß der König jederzeit die Möglichkeit hat, eine Bemerkung seiner obersten Prüfungsbehörde niederzuschlagen.[9])

Die Stellung der Oberrechnungskammer in der konstitutionellen Monarchie.

Die Preußische Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850[10]) führt in Preußen die konstitutionelle Monarchie ein. Der König ist fortan bei der Ausübung der gesetzgebenden Gewalt an die Mitwirkung der Landesvertretung gebunden. Die Feststellung des Budgets erfolgt jetzt unter Mitwirkung des Landtags, der entsprechend dieser Mitwirkung auch das Recht der nachträglichen Kontrolle über die Durchführung des Budgets ausübt. Die Einschaltung der Landesvertretung in die Verfassung des Staates ist auch auf die Stellung der Oberrechnungskammer nicht ohne Einfluß geblieben. Artikel 104 der Preußischen Verfassungsurkunde bestimmt, daß die Rechnung über den Staatshaushalt von der Oberrechnungskammer geprüft und festgestellt wird. Diese legt die allgemeine Rechnung über den Staatshaushalt jeden Jahres, einschließlich einer Übersicht über die Staatsschulden mit ihren Bemerkungen den beiden Kammern vor. Die Oberrechnungskammer ist somit nicht mehr nur eine dem König allein dienende Behörde, sondern ihre Prüfungstätigkeit dient auch der Beschaffung der Unterlagen für die von dem Landtag zu erteilende Entlastung.[11]) Ausgehend von der Erkenntnis, daß die oberste Rechnungsprüfungsbehörde ihre doppelte Aufgabe nur erfüllen kann, wenn ihr sowohl gegenüber der Regierung als auch gegenüber den Reichsbehörden eine bestimmte Unabhängigkeit und Selbständigkeit eingeräumt wird, hat das Gesetz über die Einrichtung und die Befugnis der Oberrechnungskammer vom 27. März 1872[12]) die Kammer als eine dem König unmittelbar untergeordnete, den Ministern gegenüber selbständige Behörde konstituiert und ihr gewisse Mitwirkungsbefugnisse bei der Gesetzgebung zugesprochen. Die Oberrechnungskammer ist eine Kollegialbehörde, doch ist dem Präsidenten eine bevorzugte Stellung zuerkannt.[13])

Die organisationsrechtliche Stellung der Oberrechnungskammer und des Rechnungshofes des Deutschen Reiches in der Gegenwart.

Mit der Gründung des Norddeutschen Bundes[14]) ergab sich die Notwendigkeit der Nachprüfung der Haushaltsführung des Bundes. Da eine

---

[9]) So Schmökel, a. a. O., S. 13.
[10]) GS. 1850, S. 17.
[11]) So Schmökel, a. a. O., S. 13.
[12]) GS. 1872, S. 278 ff.
[13]) Vgl. §§ 13, II/III ORKG. und Instruktion v. 5. März 1875, abgedruckt bei Walter a. a. O., S. 94.
[14]) Verfassung des nordd. Bundes v. 25. Juni 1867 (BGBl., S. 1 ff.).

eigene Rechnungsprüfungsbehörde nicht vorhanden war, wurde durch das Gesetz vom 4. Juli 1868[15]) der Oberrechnungskammer unter der Benennung „Rechnungshof des Norddeutschen Bundes" die Kontrolle des gesamten Bundeshaushaltes und die Überwachung des Bundeseigentums und der Bundesschulden nach Maßgabe der Vorschriften, die für ihre Wirksamkeit als preußische Rechnungsprüfungsbehörde Geltung hatten, übertragen.[16]) Die Gründung des Deutschen Reiches erweiterte diesen Auftrag. In der Verfassungsurkunde vom 16. April 1871 war lediglich bestimmt, daß über die Verwendung aller Einnahmen dem Reichstag und dem Bundesrat Rechnung zu legen ist. Über die Form der Rechnungslegung und über die Errichtung einer Rechnungsprüfungsbehörde ist in der Verfassung nichts gesagt. Die Prüfung der Rechnungen wurde daher durch alljährlich zu erneuernde Gesetze der Preußischen Oberrechnungskammer unter der Benennung „Rechnungshof des Deutschen Reiches" nach Maßgabe des Gesetzes vom 4. Juli 1868 übertragen.[17]) Dieser Zustand wurde aufrechterhalten bis durch die Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922[18]) der Rechnungshof des Deutschen Reiches als oberste Reichsbehörde errichtet worden ist. Die Preußische Oberrechnungskammer setzte ihre bisherige Tätigkeit im gleichen Umfang fort. Die Verfassung für den Freistaat Preußen vom 30. November 1920[19]) übernimmt die Oberrechnungskammer als oberste Rechnungsprüfungsbehörde und bezeichnet sie als eine in ihrem Wirkungskreis selbständige, nur dem Gesetz unterworfene Behörde. Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. August 1919[20]) regelt die Form und den Träger der Rechnungsprüfung nicht, sondern überläßt dies einem Reichsgesetz (Reichshaushaltsordnung). Der Aufbau des Rechnungshofes des Deutschen Reiches ist weitgehend dem der preußischen Rechnungsprüfungsbehörde nachgebildet. In der Organisation des Rechnungshofes ist durch das Gesetz vom 17. Juni 1936[21]) insofern eine Änderung eingetreten, als dem Rechnungshof zur Durchführung der Prüfung der Finanzwirtschaft der Länder, die ihm durch dieses Gesetz übertragen worden ist, Außenabteilungen angegliedert worden sind. Diese Außenabteilungen sind keine selbständigen Behörden, sondern sie sind Abteilungen des Rechnungshofes des Deutschen Reiches.

---

[15]) BGBl., S. 433 ff.

[16]) § 3 des Gesetzes vom 4. Juli 1868.

[17]) Vgl. die Gesetze v. 11. März 1870 (BGBl., S. 47) und vom 28. Oktober 1871 (BGBl., S. 344). Die Gesetze v. 11. Febr. 1875 (RGBl., S. 61) und v. 14. Februar 1876 (RGBl., S. 19) bestimmen als Normen für die Prüfung die Bestimmungen des Gesetzes v. 23. 3. 1872. Die Reichskontrollgesetze vom 21. März 1910 (RGBl. I, S. 521) und v. 4. April 1915 (RGBl. I, S. 215) regeln die Prüfung der Rechnungen der Jahre 1909 bis 1919. Die Prüfung der Rechnungen der Jahre 1920, 1921 ist in § 132 RHO. geregelt.

[18]) RGBl. II 1923, S. 17 ff.

[19]) GS., S. 545, Art. 68.

[20]) RGBl. I, S. 1383.

[21]) Gesetz über die Haushaltsführung, Rechnungslegung und Rechnungsprüfung der Länder und über die vierte Änderung der RHO. vom 17. Juni 1936 (RGBl. II, S. 209 ff.), vgl. auch das Gesetz zur Abänderung der Vorschriften über die Abnahme und Prüfung der Rechnungen v. 23. März 1912 (GS., S. 29).

Ihr Wirkungskreis ist genau abgegrenzt. Um den Rechnungshof von gewisser Kleinarbeit zu entlasten, werden Vorprüfungsstellen (Rechnungsämter) eingerichtet. Diese Rechnungsämter sollen in gewisser Hinsicht von den übrigen Behörden unabhängig sein. Sie sind aber grundsätzlich Teil der Behörde, bei der sie gebildet sind. Die Dienstaufsicht über diese Vorprüfungsstellen führt die oberste Landesfinanzbehörde. Eine Weisungsbefugnis steht bezüglich dieser Dienststellen nur der obersten Landesfinanzbehörde und dem Rechnungshof des Deutschen Reiches zu. Letzterer wirkt mit bei der Bestimmung der Zahl, des Sitzes, der Besetzung der Ämter und bei der Übertragung von Aufgaben.[22]) Der Rechnungshof des Deutschen Reiches ist ebenfalls eine Kollegialbehörde. Das Beanstandungsrecht des Präsidenten der obersten Rechnungsprüfungsbehörde des Reiches ist aber durch das Gesetz vom 13. Dezember 1933[23]) weitgehend ausgestaltet worden.[24])

Neben dem eigentlichen Rechnungshof als oberster Rechnungsprüfungsbehörde besteht noch die Präsidialabteilung. Diese ist eine reine Verwaltungsbehörde, der gegenüber der Präsident die unbeschränkte Weisungsbefugnis hat. Die Mitglieder dieser Abteilung sind nicht den Richtern gleichgestellt. Die Präsidialabteilung hat nicht die eigentliche Rechnungsprüfung zur Aufgabe, sondern sie erledigt Sonderaufgaben, wie z. B. die Erstattung von Gutachten nach § 107 Abs. 6 RHO., Wirtschafts- und Organisationsprüfungen und die Aufgaben des früheren Reichssparkommissars.

Der Rechnungshof faßt das Ergebnis seiner Prüfungen in Erinnerungen, Bemerkungen und in der Denkschrift des Präsidenten zusammen. Nach Beendigung der Prüfung der Jahresrechnung stellt der Rechnungshof Bemerkungen auf, deren Inhalt sich aus § 107 RHO. ergibt. Diese Bemerkungen bilden die Grundlage für die Erteilung der Entlastung.[25]) Daneben faßt der Präsident die hauptsächlichsten Prüfungsergebnisse in einer Denkschrift zusammen, die der Unterrichtung des Führers und Reichskanzlers über die Finanzwirtschaft des Reiches im abgelaufenen Rechnungsjahr dient und andererseits Hinweise auf wahrgenommene

---

[22]) Vgl. §§ 6, 7 I, DurchfVO. v. 16. Okt. 1936 (RGBl. II, S. 325). Saemisch in DV. 1938, S. 67 und Vorprüfungsordnung v. 9. April 1937 (RMBl., S. 108).

[23]) RGBl. II, S. 1007 ff.

[24]) Vgl. §§ 126a, 126b, 126c, 126e RHO., § 16 Instruktion v. 5. März 1875.

[25]) Das Entlastungsverfahren ist durch das Gesetz v. 13. Dez. 1933 geändert worden. Die Entlastung, die bisher gemäß Art. 86 RV. vom Reichsrat und vom Reichstag beschlossen wurde, wird während der Geltungsdauer des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich v. 24. März 1933 (RGBl. I, S. 141) und des Gesetzes zur Verlängerung dieses Gesetzes v. 30. Jan. 1937 (RGBl. I S. 105) im Rahmen eines besonderen Verfahrens von der Reichsregierung ausgesprochen. Vgl. Saemisch in „Reich und Länder" 1934, S. 31. Für das Verfahren bei der Entlastung der Landesregierungen s. Gesetz v. 17. Juni 1936.

Mängel in der Anwendung und Auslegung von Gesetzen anführt und gleichzeitig Vorschläge zur Behebung derselben macht.[26])

Der Aufgabenbereich der Preußischen Oberrechnungskammer und des Rechnungshofes des Deutschen Reiches.

Im Gegensatz zu den mehrfachen Änderungen in der rechtlichen Stellung der Oberrechnungskammer gegenüber dem Staatsoberhaupt und den obersten Landesbehörden hat sich der Aufgabenbereich stetig entwickelt. Die Ordre vom 16. Juni 1717[27]) legt die Aufgaben der Rechnungsprüfungsbehörde erstmalig fest. Sie bezeichnet als solche die Revision der zum Militär- und Ziviletat gehörenden Rechnungen, die Aufstellung von Bemerkungen und die Pflicht zur Beantwortung letzterer durch das zuständige Kollegium. Des weiteren soll sie im Interesse des Königs feststellen, ob und wie den Verordnungen, Anweisungen und den festgestellten Etats Folge geleistet wird und den König von vorkommenden Abweichungen Kenntnis geben.[28]) Die Instruktion vom 30. Mai 1768[29]) grenzt den Aufgabenkreis näher ab und verpflichtet die Oberrechnungskammer, insbesondere auf eine klare und verständliche Einrichtung der Rechnungen zu achten und festzustellen, ob die Einnahmen dem Etat entsprechend eingegangen sind, die Ausgaben ordnungsgemäß belegt und das Geld zu dem im Etat bestimmten Zweck auch tatsächlich verwandt worden ist. Des weiteren hat die oberste Rechnungsprüfungsbehörde darauf zu achten, daß alle das Finanzwesen betreffenden Verfassungen und Vorschriften beachtet sind und ob die Mittel wirtschaftlich genützt oder ob Ersparnisse gemacht werden konnten.[30]) Die Instruktionen vom 23. Juni 1768 und vom 19. Februar 1798[31]) legen den Kreis der von der obersten Rechnungsprüfungsbehörde zu prüfenden Rechnungen fest.

Die Aufgaben der Oberrechnungskammer sind grundsätzlich und umfassend festgelegt in der Instruktion vom 18. Dezember 1824.[32]) Als Zweck der Rechnungsprüfungsbehörde wird darin bezeichnet,[33]) daß sie sich durch die Revision der Rechnungen überzeugen soll, ob die allgemeinen Grundsätze der Staatsverwaltung eingehalten und in deren Geist wirklich verwaltet wird, ob die einzelnen Verwaltungen nach den bestehenden Gesetzen, Verordnungen, Instruktionen und Etats gewissenhaft geführt werden und ob Einnahmen und Ausgaben gehörig nachgewiesen und die den Verwaltungen bewilligten Summen bestimmungsgemäß verwendet werden. Sie soll weiter nach den aus den Rechnungen sich erge-

---

26) Vgl. Mussehl: Reichshaushalt und Reichsschuldenverwaltung, S. 36 in „Die Verwaltungsakademie" Bd. 2, vgl. auch § 109 RHO.

27) Hertel, S. 19.

28) Hertel, S. 20.

29) Hertel, S. 43.

30) Hertel, S. 43.

31) Hertel, S. 72, 98 ff.

32) Hertel, S. 127 ff.

33) § 1 der Instruktion v. 18. Dezember 1824.

benden Resultaten der Verwaltung beurteilen, ob und wo zur Förderung des Staatszwecks Abänderungen nötig oder doch ratsam sind. Die Instruktion weist dann die Rechnungsprüfungsbehörde an, die Prüfung der Rechnungen unter genauer Beachtung der bestehenden Verwaltungsgrundsätze vorzunehmen, diese aber nicht auf die bloße Rechnung-Justifikation zu beschränken. „Mit dem Geiste der Verwaltungs- und Regierungsgrundsätze vertraut, muß die Oberrechnungskammer beurteilen, ob das Staatseinkommen innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen so ergiebig wie möglich gemacht worden, oder aber, ob und inwieweit ein höherer Ertrag ohne Druck hätte erreicht werden können. Sie muß ferner prüfen, ob bei Verwendung der Ausgabefonds zweckmäßig und mit möglichster Sparsamkeit zu Werke gegangen oder ob und wodurch eine Verminderung derselben zu bewirken gewesen sein würde."[34]) Diese Bestimmungen über den Umfang der Prüfung sind erweitert und ergänzt durch das Gesetz vom 27. März 1872. Die zu prüfenden Rechnungen sind in den §§ 1, 9, 10 dieses Gesetzes aufgeführt. Die Prüfung der Rechnungen erstreckt sich außer auf die Rechnungs-Justifikation noch besonders darauf, ob bei der Erwerbung, der Benutzung und der Veräußerung von Staatseigentum und bei der Erhebung und Verwendung der Staatseinkünfte, Abgaben und Steuern, nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften, unter genauer Beachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze verfahren worden ist. Die Prüfung hat weiter auf Grund der Ergebnisse der Rechnungsprüfung festzustellen, ob und wo zur Förderung des Staatszwecks Abänderungen in der Verwaltung nötig oder ratsam sind.[35])

In Anlehnung an diese Bestimmungen hat die Reichshaushaltsordnung das materielle Prüfungsrecht weiterentwickelt. Die Reichshaushalts-Ordnung bezeichnet als Aufgabengebiet des Rechnungshofes des Deutschen Reiches die Überwachung der gesamten Reichshaushaltsführung und die Prüfung der entsprechenden Rechnungen. Diese Aufgabenstellung ergibt, wie Saemisch betont,[36]) die Heraushebung der Rechnungsprüfung aus einer auf das zahlenmäßige und formale beschränkten Ebene auf die Höhe einer die Ausführung des Reichshaushaltsplanes nach allen, sowohl die rechtlichen wie die wirtschaftlichen Seiten erfassenden Kontrolle. Diese Grunderkenntnis muß für die Auslegung der einzelnen Prüfungsbestimmungen maßgebend sein. Die Hauptaufgabe ist die Prüfung der Rechnungen über die Ausführung des Haushaltsplanes einschließlich der außerplanmäßigen Einnahmen und Ausgaben. Sie erstreckt sich auch auf die Rechnungen über das gesamte nicht in Geld bestehende Eigentum des Reiches und die der Bücher und Rechnungsunterlagen der Betriebe des Reiches.[37]) Die Rechnungen von Anstalten, Stiftungen und anderen Vermögensmassen werden dann vom Rechnungshof geprüft, wenn im Haushaltsplan die Prüfung vorgeschrieben ist oder wenn diese vom Reich oder

---

[34]) § 3 der Instruktion v. 18. Dezember 1824.
[35]) § 12 ORKG.
[36]) Saemisch in DJZ. 1934, Spalte 755.
[37]) § 88 RHO.

einem vom Reich bestellten Beamten allein verwaltet werden.[38]) Die Prüfung von Unternehmen des Reichs in der Form von juristischen Personen des öffentlichen Rechts bestimmt sich nach den Gesetzen oder nach den Satzungen der Unternehmen, wobei zu berücksichtigen ist, daß darin eine Prüfung durch den Rechnungshof vorgesehen sein muß.[39]) Wenn außerhalb der Reichsverwaltung stehende Stellen aus einem für sie bestimmten Haushaltstitel Reichsmittel erhalten, so erstreckt sich die Prüfung im allgemeinen nur darauf, daß diese Mittel der betreffenden Stelle ausgehändigt worden sind.[40])

Die Prüfung von Unternehmen mit eigener Rechtspersönlichkeit ist ebenfalls dem Rechnungshof übertragen worden. Die Prüfung wird von Wirtschaftsprüfern durchgeführt, die nach bestimmten, im Einvernehmen mit dem Rechnungshof festgesetzten Richtlinien arbeiten.[41])

Dem Rechnungshof können durch Gesetz noch weitere Aufgaben zugewiesen werden. So enthält z. B. das Gesetz zur Erhaltung der Kaufkraft vom 24. März 1934[42]) die Bestimmung, daß dem Rechnungshof die Prüfung und Überwachung der Finanzgebarung von juristischen Personen des öffentlichen Rechts und ähnlichen Verbänden übertragen werden kann.

Der Wirkungsgrad einer Prüfung ist abhängig von dem Umfang, auf den sie sich erstrecken soll. Die Reichshaushaltsordnung hat in dieser Hinsicht die Prüfungsmaßstäbe sehr weit gefaßt. Die Prüfung der Rechnungen durch den Rechnungshof hat sich nicht nur darauf zu erstrecken, ob der Haushaltsplan eingehalten ist, ob die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind, sondern die Prüfung hat sich vielmehr auch darauf zu richten,[43]) ob bei der Gewinnung und Erhebung von Einnahmen sowie bei der Verwendung und Verausgabung von Reichsmitteln, ferner bei der Erwerbung, Benutzung und Veräußerung von Reichseigentum nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften unter Beachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze und unter Beobachtung der gebotenen Wirtschaftlichkeit verfahren worden ist. Die Prüfung soll auch feststellen, ob nicht Einrichtungen unterhalten, Stellen aufrecht erhalten oder in sonstiger Weise Reichsmittel verausgabt worden sind, die ohne Gefährdung des Verwaltungszwecks hätten eingespart oder eingeschränkt werden können.[44]) Schließlich hat die Prüfung der Rechnung noch zu ergeben, ob die Festsetzung der Steuermeßbeträge bei den Realsteuern nach den bestehenden Gesetzen und Vorschriften und unter Beachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze vorgenommen ist.[45])

---

[38]) § 88 Abs. 1, Ziff. 4 RHO.
[39]) § 88 Abs. 2 RHO.
[40]) § 64a RHO.
[41]) §§ 110a, 111, 112, 113 RHO.
[42]) RGBl. I, S. 235.
[43]) § 96, Ziff. 1 RHO.
[44]) § 96, Ziff. 3 und 4 RHO.
[45]) Gesetz über die 5. Änderung der RHO. vom 30. April 1938 (RGBl. II, S. 141).

Entsprechend diesen Maßstäben hat der Rechnungshof Bemerkungen aufzustellen, aus denen sich ergeben muß, ob die in der Haushaltsrechnung aufgeführten Beträge mit denen der Kassenrechnungen übereinstimmen, ob und welche Abweichungen von dem Haushaltsplan vorgekommen sind oder ob und welche Verstöße gegen Gesetze vorliegen.[46]) Die Bemerkungen sollen dann noch ergeben, zu welchen über- und außerplanmäßigen Ausgaben, die Genehmigung des Reichsrats und des Reichstags noch nicht beigebracht ist. Diese Genehmigung wird heute von der Reichsregierung erteilt, die nach dem Gesetz zur Behebung der Not von Volk und Reich zum Erlaß von Haushaltsgesetzen ermächtigt ist.[47])

Rechnungskontrolle, Staatskontrolle, Verwaltungskontrolle im Prüfungsrecht für die obersten Rechnungsprüfungsbehörden.

Die Rechnungsprüfung soll feststellen, ob und inwieweit die finanziellen Anordnungen gesetz-, verordnungs- und haushaltsplanmäßig erfolgt sind und sie soll verbürgen, daß Fehler und Unrichtigkeiten aufgedeckt und beseitigt werden. Die Wirkung der Prüfung der öffentlichen Geldwirtschaft ist davon abhängig, mit welchen Maßstäben die Prüfungsbehörden ihre Arbeit erledigen. Im Schrifttum[48]) werden im allgemeinen drei Stufen der Überwachung der Geldwirtschaft unterschieden: Rechnungskontrolle, Verwaltungskontrolle, Staats-(Etat-)kontrolle. Die Rechnungskontrolle erstreckt sich auf die Prüfung der rechnerischen Richtigkeit der Rechnungen, der Vollständigkeit der Belege, ferner auf die sachliche Richtigkeit der in der Rechnung eingestellten Tatsachen und Ziffern und darauf, ob die Rechnung und die Belege in der vorgeschriebenen Form angefertigt worden sind.

Die Verwaltungskontrolle kann für sich in zwei Stufen unterteilt werden: die Rechtsnachprüfung und die Wirtschaftlichkeitsprüfung. Erstere erstreckt sich darauf, ob die Einnahmequellen des Staates gehörig ausgenutzt sind, ob die Steuern usw. dem Gesetz entsprechend veranlagt und erhoben wurden. Bei den Ausgaben bezieht sie sich darauf, ob bei Leistungen aus Reichsmitteln die Gesetze, Verordnungen sowie die allgemeinen Verwaltungsgrundsätze beobachtet worden sind. Die Wirtschaftlichkeitskontrolle dagegen erstreckt sich darauf, ob bei der Leistung von Ausgaben wirtschaftliche Gesichtspunkte eingehalten worden sind.

Die dritte Stufe der Überwachung der öffentlichen Geldwirtschaft, die Staats- oder Etatkontrolle, soll feststellen, ob und inwieweit der im Haushaltsgesetz verankerte Wille des Gesetzgebers zur Durchführung gekommen ist. Diese Prüfung hat insbesondere politische Bedeutung, da sie dem Parlament die Unterlagen für die Erteilung der Entlastung beschaffen soll.

Wenn die Entwicklung des materiellen Prüfungsrechtes im Reich und in Preußen unter diesen Gesichtspunkten betrachtet wird, so zeigt sich,

---

[46]) § 107, Abs. 1, Ziff. 1 und 2 RHO.

[47]) Gesetz v. 13. Dezember 1933 (RGBl. II, S. 1007 ff.).

[48]) Vgl. Handwörterbuch der Staatswissenschaft, 6. Bd. 4. Aufl. S. 1174, 1175. Schwarz a. a. O., S. 127, 132, 133. Buchholtz a. a. O., S. 219, 220.

daß die Rechnungskontrolle und die Rechtsnachprüfung von jeher Aufgabe der obersten Rechnungsprüfungsbehörden gewesen ist. Die Ordre vom 16. Juni 1717 weist die Oberrechnungskammer an, im Interesse des Königs festzustellen, ob und wie den Gesetzen, Verordnungen und den königlichen Anweisungen in der Verwaltung Folge geleistet wird. Schon die Instruktion vom 30. Mai 1768 stellt weitergehende Forderungen an die Rechnungsprüfung. Sie verlangt neben der Feststellung des ordnungsgemäßen Eingangs der Einnahmen und der etatmäßigen Verwendung der Ausgaben, daß die Oberrechnungskammer ihre Prüfung auch darauf erstreckt, ob die öffentlichen Mittel wirtschaftlich genützt worden sind oder ob Ersparnisse hätten erzielt werden können. Ziel jeder Rechnungsprüfung muß sein, Möglichkeiten zur Verbesserung der Einnahmen aufzuzeigen und Vorschläge zur Verringerung der Ausgaben zu machen. Die oberste Rechnungsprüfungsbehörde hat daher aus den Ergebnissen der Rechnungsprüfung zu beurteilen, ob und wo zur Förderung des Staatszweckes Abänderungen in der Staatsverwaltung nötig sind. Diese Beurteilung ist aber nur möglich, wenn die Rechnungsprüfung sich nicht nur auf die Feststellung der rechnerischen und sachlichen Richtigkeit der Jahresrechnung sowie auf die Rechtmäßigkeit der Haushaltsführung bezieht, sondern sowohl die einzelnen Maßnahmen als auch die gesamte Haushaltsführung unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten betrachtet. § 3 der Instruktionen vom 18. Dezember 1824 und § 12 des Gesetzes vom 27. März 1872 dehnen daher die Rechnungsprüfung auf wirtschaftliche Gesichtspunkte aus.

Die Staatskontrolle als eine politische Prüfung konnte in Preußen erst nach Einführung der konstitutionellen Monarchie Eingang finden. Das Schwergewicht dieser Prüfung liegt in der Feststellung der Einhaltung des von dem Landtag genehmigten Haushaltsplans.

Schon in der Instruktion vom 18. Dez. 1824 und in dem Gesetz vom 27. März 1872 ist die Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung als Prüfungsmaßstab anerkannt worden. Die Reichshaushaltsordnung vom 31. Dezember 1922 hat die Prüfung in dieser Hinsicht erweitert. Sie umfaßt jetzt alle drei Stufen der Finanzkontrolle und betont insbesondere die Prüfung unter wirtschaftlichen und zweckmäßigen Gesichtspunkten. Außerhalb der eigentlichen Rechnungsprüfung kennt die Reichshaushaltsordnung noch besondere Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen, die zumeist bestimmte Gebiete der Staatsverwaltung umfassen und nicht im Zusammenhang mit der Prüfung der Jahresrechnung stehen.

Die Prüfung der öffentlichen Finanzwirtschaft ist immer weiter ausgebaut worden. Ihre erste Aufgabe, die Sicherung einer sauberen und sparsamen Wirtschaftsführung im Staat, ist im Laufe der Entwicklung immer mehr zu einer Prüfung der wirtschaftlichen und zweckmäßigen Verwendung der öffentlichen Gelder umgestaltet worden. Das Ziel der Rechnungsprüfung ist neben der Sicherung einer sauberen und gesetzmäßigen Finanzwirtschaft insbesondere die Schaffung einer nach den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit aufgebauten Staatsverwaltung.

Erster Hauptteil: Organisation und Zuständigkeit der gemeindlichen Rechnungskontrolle.

Erster Abschnitt: Entwicklung des gemeindlichen Rechnungsprüfungswesens.

I. Die Rechnungsprüfung in den älteren Gemeindeverfassungsgesetzen.

1. Preußen.

In der Einleitung ist gezeigt worden, daß sich das Rechnungsprüfungswesen in Preußen und im Reich sowohl in organisationsrechtlicher Hinsicht als auch bezüglich des sachlichen Umfanges der Prüfung durch eine lange und stetige Entwicklung herausgebildet hat. Demgegenüber ist die Rechnungsprüfung in den älteren Gemeindeverfassungsgesetzen kaum geregelt, insbesondere ist eine überörtliche Prüfung der gemeindlichen Finanzwirtschaft zumeist unbekannt.

Alle Gemeindeverfassungsgesetze, die vor dem Inkrafttreten des preußischen Gemeindeverfassungsgesetzes vom 15. Dezember 1933[49]) in den einzelnen preußischen Provinzen Geltung hatten, enthielten nur wenige Bestimmungen über die Vornahme einer Rechnungsprüfung. Sowohl die Städte- als auch die Landgemeindeordnungen gingen im allgemeinen davon aus, daß der Gemeinderechner die Rechnung für das abgelaufene Rechnungsjahr binnen einer bestimmten Frist zu legen hatte.[50]) Die Jahresrechnung wurde alsdann dem Magistrat bezw. dem Bürgermeister vorgelegt, der die Rechnung vorprüfte und sie mit seinen Erinnerungen und Bemerkungen versehen der Vertretungskörperschaft (Stadtverordnetenversammlung, Gemeindeversammlung, Bürgervorsteherkollegium) zur Feststellung, Prüfung und Entlastung vorlegte. Bevor die Rechnung der Vertretungskörperschaft vorgelegt wurde, mußte sie noch innerhalb einer bestimmten Frist öffentlich ausgelegt werden.

[49]) GS., S. 427 ff.

Die Aufsichtsbehörde erhielt zu ihrer Unterrichtung lediglich eine Abschrift des Feststellungsbeschlusses, nicht aber auch eine Abschrift der Rechnung selbst.

In Abweichung von dieser allgemeinen Regelung der Rechnungsprüfung enthielt die schleswig-holsteinsche Städteordnung vom 14. April 1869 einige nähere Bestimmungen über die Ausgestaltung dieses Verwaltungszweiges. Der Magistrat veranlaßte die Prüfung der von der Stadtkasse gelegten Rechnung durch eine von den beiden Stadtkollegien — Magistrat und Stadtverordnetenversammlung — einzusetzende Revisionskommission. Die erhobenen Erinnerungen wurden von der Kommission dem Kassierer und der zuständigen Stadtkommission zur Beantwortung an den Bürgermeister mitgeteilt. Dieser übermittelte sodann die Erinnerungen der Revisionskommission und die Gegenerklärungen der zuständigen Stadtkommission mit der Rechnung an die Stadtkollegien zur Feststellung, Prüfung und Entlastung.[51])

Auch für die Landgemeinden Hannovers galten einige Besonderheiten. Die Bekanntmachung betreffend die Regelung der Verhältnisse der Landgemeinden vom 28. April 1859[52]) bestimmte bezüglich der Rechnungsprüfung, daß die Revision der Rechnung durch einzelne Mitglieder der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeausschusses erfolgte, die zu wählen waren. Nach Auslegung der Rechnung erhielt der Landrat dieselbe nebst Belegen. Dieser hat von Amtswegen nur dann gegen die Gemeinde einzuschreiten, wenn sich aus den Rechnungen Verstöße gegen Beschlüsse ergeben, die der Bestätigung des Kreisausschusses bedürfen.[53]) Im übrigen konnte der Landrat nur auf Antrag der Gemeindeversammlung oder des Gemeindeausschusses die Rechnung einer Superrevision unterziehen.

---

[50]) Vgl. §§ 69, 70 Abs. 2 der Städteordnung für die sechs östlichen Provinzen der Monarchie v. 30. Juli 1851 (GS., S. 261), § 63 der Städteordnung für die Rheinprovinz v. 15. Mai 1856 (GS., S. 406),

§ 79 der Städteordnung für die Provinz Hessen-Nassau v. 4. August 1897 (GS., S. 254),

§ 94 der Gemeindeordnung für Hohenzollern v. 2. Juli 1900 (GS., S. 189),

§§ 76, 77 des Gemeindeverfassungsgesetzes für die Stadt Frankfurt am Main v. 25. März 1867 (GS., S. 401),

§ 69 der Städteordnung für die Provinz Westfalen v. 19. 3. 1856 (GS., S. 237),

§ 123 der rev. Städteordnung für die Provinz Hannover vom 24. Juni 1858 (Hannov. GS., S. 141),

§ 120 der Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie v. 3. Juli 1891 (GS., S. 233),

§ 91 der Landgemeindeordnung für die Provinz Hessen-Nassau v. 4. August 1897 (GS., S. 301),

§ 48 der Landgemeindeordnung für die Provinz Westfalen vom 19. März 1856 (GS., S. 265),

Das hannov. Gesetz, die Landgemeinden betreffend, v. 28. April 1859 (Hannov. GS., S. 393) enthält keine Bestimmungen bezügl. der Rechnungsprüfung.

[51]) GS., S. 589, vgl. §§ 85, 86.

[52]) Hannov. GS., S. 409.

[53]) §§ 42—44 der Bek.

Die Landgemeindeordnung für die sieben östlichen Provinzen der Monarchie vom 3. Juli 1891[54]) sah demgegenüber eine Revision der Gemeinderechnungen durch den Kreisausschuß vor. Dabei ist aber zu bemerken, daß der Kreisausschuß jährlich nur die Rechnungen einiger Gemeinden überprüfte.

Die ausführlichste Regelung der Rechnungsprüfung in den preußischen Provinzen brachte die Gemeindeordnung für die Rheinprovinz i. d. F. vom 15. Mai 1856.[55]) Auch hier war die Rechnungslegung Aufgabe des Gemeindeeinnehmers. Der Gemeindevorstand unterzog die Rechnung einer vorläufigen Durchsicht und veranlaßte alsdann ihre öffentliche Auslegung binnen einer bestimmten Frist, um den Gemeindemitgliedern die Möglichkeit zu geben, Erinnerungen gegen die Rechnung beim Gemeindevorsteher oder beim Gemeinderat vorzubringen. Nach Ablauf der Offenlegungsfrist prüfte der Gemeindevorsteher die Rechnung und reichte sie mit seinen Bemerkungen dem Gemeinderat zur Prüfung und Abnahme ein. Bereits vor der öffentlichen Auslegung hatte die Vertretungskörperschaft unter Vorsitz eines aus ihrer Mitte zu wählenden Mitgliedes die Rechtmäßigkeit der von dem Gemeindevorsteher gemachten Ausgabeanweisungen und die Vollständigkeit und Richtigkeit der Einnahmeüberweisungen zu prüfen. Über diese Verhandlung war eine Niederschrift aufzunehmen, die alsdann unmittelbar dem Landrat eingereicht werden mußte. Die Vertretungskörperschaft hatte die Rechnung abzunehmen und zu prüfen, sie hatte aber nicht die Befugnis den Gemeindevorsteher zu entlasten, sondern sie leitete zu diesem Zweck die Rechnung mit den Revisions- und Abnahmeverhandlungen dem Landrat zur schließlichen Prüfung und Feststellung zu. Dieser bewirkte die endgültige Revision und erteilte die Entlastung unter Mitteilung der zu erhebenden Erinnerungen an den Bürgermeister.

2. Mecklenburg-Schwerin, Mecklenburg-Strelitz.

Sowohl die Städteordnung für Mecklenburg-Schwerin vom 18. Juli 1919[56]) als auch die Städteordnung für Mecklenburg-Strelitz vom 28. Juli 1919/9. Juni 1923[57]) regelte die Rechnungsprüfung wie die Städteordnungen für die preußischen Provinzen auf rein parlamentarischer Grundlage, d. h. die Prüfung und Feststellung der Rechnung sowie die Erteilung der Entlastung war Aufgabe der Stadtverordnetenversammlung. Der Rat, d. i. die Verwaltungs- und Ausführungsbehörde, hatte das Recht dem Feststellungsbeschluß der Stadtverordnetenversammlung zu widersprechen und, wenn in einem gemeinsamen Ausschuß beider Kollegien keine Einigung zustande kam, die Entscheidung des Landesverwaltungsrates herbeizuführen.[58])

---

[54]) GS., S. 233, vgl. § 120, Abs. 4.
[55]) GS., S. 435, vgl. §§ 91, 91a, 92.
[56]) RegBl. f. Meckl.-Schwerin, S. 673.
[57]) Amtsbl. Anz. f. Meckl.-Strelitz, S. 461.
[58]) Bestehend aus dem Minister des Innern als Vorsitzenden und weiteren 6 vom Landtag gewählten Landtagsabgeordneten, vgl. § 69 StO. für Meckl.-Schwerin.

Die Landgemeindeordnungen für Mecklenburg-Schwerin vom 20. Mai 1920/16. Mai 1922[59]) und für Mecklenburg-Strelitz vom 27. Juli 1922[60]) bestimmten ebenfalls, daß die Prüfung der Rechnung und die Erteilung der Entlastung Aufgabe der Gemeindeversammlung war. Jedoch erfolgte eine Nachprüfung des Feststellungsbeschlusses durch den Amtshauptmann.

3. Braunschweig.

Auch in Braunschweig war die Prüfung der Rechnung in der Städte- und Landgemeindeordnung vom 15. November 1924[61]) der Gemeindevertretungskörperschaft übertragen. Auf Antrag der Stadtverordnetenversammlung oder der Aufsichtsbehörde konnte jedoch die Prüfung der Jahresrechnung durch besondere Stellen erfolgen. Die Erteilung der Entlastung war aber auch in diesem Falle wiederum Aufgabe der Gemeindevertretungskörperschaft.

4. Sachsen.

Die Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen vom 1. August 1923 in der Fassung vom 15. Juni 1925[62]) regelte ausführlich den Inhalt der Gemeindehaushaltsrechnung und bestimmte die Vornahme der Rechnungsprüfung zur Aufgabe der Gemeindeverordneten. Bezüglich der Vornahme von Kassenprüfungen wurde bestimmt, daß die Prüfung der Kassen, die durch die Gemeindeverordneten vorzunehmen waren, auch durch besondere Rechnungsbeamte, durch einen Kassenprüfungsverband oder auch durch einen vereidigten Bücherrevisor wahrgenommen werden konnte. Eine entsprechende Regelung für die Vornahme der Prüfung der Jahresrechnung ist nicht getroffen.

5. Hessen.

Die hessische Gemeindeordnung vom 10. Juli 1931[63]) bestimmte, daß die Rechnungsprüfung und der Abschluß der Rechnung Aufgabe der staatlichen Oberrechnungskammer ist. Diese Regelung beruhte auf dem Gesetz über Einrichtung und Befugnisse der Oberrechnungskammer vom 14. Juni 1879.[64]) Die Prüfung der Rechnung bezog sich auf die Einhaltung der Gesetze und sonstiger Vorschriften, sowie auf die Gesetzmäßigkeit und die Einhaltung des Haushaltsvoranschlags und der rechnerischen und sachlichen Begründung und Belegung der Ausgaben.

In größeren Städten konnte die Rechnungsprüfung auch durch städtische Beamte vorgenommen werden. Voraussetzung dafür war aber, daß diese Beamten lebenslänglich angestellt waren und ihre Unabhängigkeit von der übrigen Stadtverwaltung durch Ortssatzung sichergestellt war.

---

[59]) Reg.Bl. f. Meckl.-Schwerin, S. 743/339.
[60]) Amtsbl.-Anz. f. Meckl.-Strelitz, S. 388.
[61]) Braunschw. GVS. 1924, S. 271 und 291.
[62]) Sächs. GBl. S. 143 ff., vgl. §§ 34, 40, 69.
[63]) Hess. RegBl. S. 115 ff.
[64]) Hess. RegBl. 1879, S. 479 ff., vgl. Henrich a. a. O., S. 184.

6. Thüringen.

Gegenüber den bisher besprochenen Regelungen des Rechnungsprüfungswesens in den Gemeindeverfassungsgesetzen der Länder und Provinzen regelte die Gemeinde- und Kreisordnung für Thüringen vom 8. Juli 1926[65]) die Rechnungsprüfung sehr ausführlich. Der Gemeinderat prüfte und stellte die Rechnung fest. Er erteilte auf Grund des Ergebnisses der Prüfung dem Gemeindevorstand Entlastung. Die Nachprüfung der Rechnung erfolgte durch geeignete, von der Aufsichtsbehörde zugelassene Rechnungssachverständige. Die Prrüfung durch einen Rechnungssachverständigen konnte entfallen, wenn die Prüfung unter eigener Verantwortung einer Kontrollstelle der Gemeinde erfolgte. Der Leiter dieser Stelle durfte nur mit Zustimmung des Gemeinderates angestellt, versetzt oder entlassen werden. Er unterlag nicht der sachlichen Weisungsgewalt des Gemeindevorstandes. Die Kontrolle, die in förmlicher, sachlicher, rechnerischer und wirtschaftlicher Hinsicht zu erfolgen hatte, wurde durch eine vom Gemeinderat zu erlassende Geschäftsordnung näher abgegrenzt.

7. Bayern.

Die Bayrische Gemeindeordnung vom 17. Oktober 1927[66]) bestimmte, daß die Rechnung in öffentlicher Sitzung der Vertretungskörperschaft festgestellt wird. Danach war die Rechnung der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Bei den kreisunmittelbaren Gemeinden, d. h. die in ihren Befugnissen den Bezirksämtern gleichgestellten Gemeinden, unterzieht die Aufsichtsbehörde die Rechnungen nur einer staataufsichtsbehördlichen Würdigung. Die Würdigung umfaßte die Prüfung, ob die Gemeinde ihre gesetzlichen Verpflichtungen erfüllt und auch sonst nicht gegen das Gesetz verstoßen hatte.[67]) Bei den übrigen Gemeinden erfolgte auch eine rechnerische Nachprüfung der Rechnung.

Artikel 142 ermächtigte das Staatsministerium des Innern, Vorschriften über die Gründung eines Verbandes zur Prüfung der Gemeindekassen und -rechnungen zu erlassen und die Gemeinden bis zu 10 000 Einwohnern allgemein, die übrigen Gemeinden dann, wenn sie eine Sparkasse haben und nicht über eigene geeignete Prüfungseinrichtungen verfügen, zum Beitritt zu verpflichten. Dieser Verband ist unter der Bezeichnung „Prüfungsverband öffentlicher Kassen" gegründet worden.[68])

8. Baden.

Sehr ausführlich ist auch die örtliche Rechnungsprüfung für die badischen Gemeinden geregelt. Die Bestimmungen darüber sind enthalten

---

[65]) Thür. GS., 1930, S. 162 ff. (GemO. in der Fassung vom 22. 7. 1930), vgl. §§ 88 Abs. 2 und 3, 54.

[66]) Bayr.GVBl., S. 293, vgl. Art. 47, 54, 55.

[67]) Laforet- von Jan-Schattenfroh a. a. O., S. 536.

[68]) Min.Bek. v. 4. Januar 1929 (Bayr.GVBl., S. 2).

in dem Gesetz einer badischen Gemeindeordnung vom 5. Oktober 1921[69]) und in der Gemeinderechnungsordnung vom 30. März 1922.[70]) Es ist zu unterscheiden zwischen der Rechnungsprüfung in großen Gemeinden und Städten (alle Gemeinden über 4000 Einwohner) und der Rechnungsprüfung in den kleinen und mittleren Gemeinden.

In den großen Gemeinden und in den Städten war die Prüfung der Rechnung Aufgabe des Gemeinderates. Danach wurde die Rechnung dem Bürgerausschuß vorgelegt, der einen Prüfungsausschuß bestellte, der die ordentliche Prüfung durchführte. Der Bürgerausschuß konnte die Prüfung der Rechnung (Abhör) auch der Staatsaufsichtsbehörde übertragen.[71]) Die Abhör der Rechnung erstreckte sich darauf, ob die Rechnung alle in den Büchern verzeichneten Ausgaben und Einnahmen enthielt und ob diese sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig belegt und begründet waren, sowie darauf, ob der Haushaltsvoranschlag eingehalten ist und ob bei der Einnahme und Ausgabe von Gemeindemitteln die bestehenden Gesetze und Vorschriften sowie die maßgebenden Verwaltungsgrundsätze und Wirtschaftlichkeitsgrundsätze beachtet worden sind.[72])

Die Beanstandungen wurden dem Gemeinderat oder dem Gemeinderechner in Form von Abhörbemerkungen mitgeteilt, bezw. wurden die ermittelten Mängel auf Antrag des Gemeinderates mündlich von dem Revisionsbeamten des Bezirksamtes mit dem Gemeinderat erörtert.[73])

Nach Erledigung der Beanstandungen wurde ein Abhörbescheid ausgefertigt, dessen Vollzug dem Gemeinderat oblag.

In den großen Gemeinden und Städten, bei denen die Abhör der Rechnung nicht durch die Staatsaufsichtsbehörde erfolgte, wurden diese Aufgaben von einem Prüfungsausschuß des Bürgerausschusses wahrgenommen, der zur Durchführung der Prüfung einen von der Gemeindeverwaltung unabhängigen Rechnungssachverständigen herbeiziehen konnte. Der Umfang der Prüfung war der gleiche wie bei der Abhör durch die Staatsaufsichtsbehörde. Die ordnungsmäßige Durchführung der Prüfung wurde vom Bezirksamt überwacht, auch kann sich das Ministerium des Innern durch Einsichtnahme in einzelne Rechnungen Kenntnis über den Stand der Prüfungen verschaffen.[74])

In den kleinen und mittleren Gemeinden erfolgte die Abhör und Verbescheidung der Rechnung stets durch die Aufsichtsbehörde.

9. Württemberg.

Die Gemeindeordnung für Württemberg vom 19. März 1930[75]) bestimmte bezüglich der Rechnungsprüfung lediglich, daß die Rechnungen nach ihrer öffentlichen Auslegung zu prüfen und abzuhören sind. Zur

[69]) Bad. GVBl., S. 347.
[70]) Bad. GVBl., S. 318.
[71]) § 80 Bad. GO.. §§ 62, 63, 66 Bad. Gem. RO.
[72]) § 64 Bad. GemRO.
[73]) §§ 66, 67 Abs. 1 und 2 Bad. GemRO.
[74]) § 77, Abs. 2 und 3 Bad. GemRO.
[75]) Württ. RegBl., S. 45.

Durchführung der Prüfung waren in den großen und mittleren Städten von den Gemeinden aufzustellende Rechnungssachverständige zuständig, die die Prüfung unbeeinflußt und unter eigener Verantwortung zu vollziehen hatten.

Die Gemeindeordnung ermächtigte dann das Innenministerium, das Rechnungsprüfungswesen durch Verordnung näher zu regeln, insbesondere Vorschriften über die Durchsicht der Rechnungen durch den Gemeinderat, über die Prüfung der Rechnung und die Mitwirkung der Rechnungssachverständigen sowie über die Entlastung zu erlassen.[76])

10. Die organisatorischen Unterschiede in den älteren Rechnungsprüfungssystemen.

Der vorhergehende Überblick über die Organisation der Rechnungsprüfung in den älteren Gemeindeverfassungsgesetzen hat gezeigt, daß die Rechnungsprüfung bei den Gemeinden sehr nebensächlich behandelt wurde. Die preußischen Städte- und Gemeindeordnungen kennen, abgesehen von der Mitwirkung der Landräte in einigen Landgemeindeordnungen, keine besonderen Einrichtungen zur Durchführung der Prüfung der Jahresrechnungen. Demgegenüber kennen die Gemeindeordnungen für Braunschweig, Thüringen und für die drei süddeutschen Staaten die Möglichkeit, die Durchführung der Prüfungen besonderen Stellen, sei es innerhalb der Gemeinde oder außenstehenden, zu übertragen. Gemeinsam ist aber allen Regelungen, daß die Prüfung der Rechnung stets für die Gemeindevertretungskörperschaft erfolgt und dieser als Hilfsmittel für die Erteilung der Entlastung aus der Haushaltsführung für den Gemeindevorstand dient.

Eine besondere Stellung nimmt das Land Hessen ein. Hier ist die Prüfung der Gemeinderechnungen Aufgabe einer staatlichen Stelle, die zu dem noch nicht einmal Kommunalaufsichtsbehörde ist. Die Übertragung auf die Oberrechnungskammer ist geschichtlich bedingt und beruht, wie oben ausgeführt, auf dem Gesetz von 1879.

II. Der Einfluß der Notverordnungspolitik der Jahre 1930—1932 auf die Entwicklung des gemeindlichen Rechnungsprüfungswesens.

1. Die Notverordnungen und ihr Inhalt.

Das gemeindliche Rechnungsprüfungswesen wurde erst dann wesentlich ausgebaut, als die Finanzen der Gemeinden schon sehr zerrüttet waren und der Staat mit Eingriffen in die Gemeindefinanzwirtschaft drohte. Das bisherige Prüfungswesen und damit die Sicherung des wirtschaft-

---

[76]) Art. 185 Abs. 3 Württ. GemO.

lichen und finanziellen Lebens der Gemeinden war bislang auf dem Dualismus zwischen dem Gemeindebeschluß- und den Gemeindeausführungsorganen aufgebaut, d. h. die Rechnungsprüfung war ein politischer Faktor geworden. Das Regierungsprogramm vom 30. September 1930 verlangte daher eine verschärfte Haushaltskontrolle und forderte die Anpassung des Haushaltsrechts der Länder und Gemeinden an die strengen Grundsätze der Reichshaushaltsordnung, insbesondere sollten die Gemeinden bis zum 31. März 1931 eine von der Gemeindeverwaltung unabhängige Rechnungsprüfung eingeführt haben, andernfalls eine solche Prüfung durch reichsgesetzliche Vorschrift begründet werden sollte.[77])

Unter dem Eindruck dieser Erklärungen haben daraufhin die verschiedenen deutschen Städteverbände Prüfungsverbände auf kommunaler Grundlage gebildet.[78]) Die Revisionseinrichtungen wurden den einzelnen Provinzial- bezw. Landes-Städtetagen angegliedert und der Leitung eines besonderen Revisionsausschusses unterstellt. Die Durchführung der eigentlichen Prüfung aber wurde den verschiedensten Stellen übertragen, so z. B. den Revisionsabteilungen der regionalen Sparkassen- und Giroverbände, privaten Treuhandstellen. Andere Städtetage haben eigene Prüfungsstellen geschaffen[79]) und schließlich wurde die Prüfung von Rechnungsbeamten der Mitgliedstädte durchgeführt, so in der Rheinprovinz und in Westfalen. Die Prüfungsverbände umfaßten mit wenigen Ausnahmen nur die in den Städtebünden (Deutscher Städtetag, Reichsstädtebund) zusammengefaßten Gemeinden. Von der Prüfung wurden daher die Landkreise und die Landgemeinden nicht erfaßt.

a) Die Bedeutung der Notverordnungen vom 5. Juni 1931, vom 24. August 1931 und vom 14. Juni 1932.

Die Reichsregierung hat dann, da ihr die Ausgestaltung des Prüfungswesens auf kommunaler Grundlage nicht genügte, durch ihre Notverordnungspolitik weitgehenden Einfluß auf den Ausbau des Rechnungsprüfungswesens und vor allem auch auf die Gemeindefinanzwirtschaft ausgeübt. Die zweite Verordnung des Reichspräsidenten zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen vom 5. Juni 1931[80]) machte die Beteiligung des Reiches an den Wohlfahrtslasten der Gemeinden und Gemeindeverbände von der Vornahme einer regelmäßigen Prüfung der Haushaltsrechnung durch eine geeignete unabhängige Stelle und von der Bekanntgabe des Prüfungsergebnisses abhängig. Sie verlangte die satzungsmäßige Sicherstellung dieser Einrichtung. Den Landesregierungen wird zur Sicherung der Haushaltsführung der Gemeinden und Gemeindeverbänden die Befugnis zugesprochen, deren Haushalts-, Kassen- und Rechnungs-

[77]) Vgl. Trumpler: Zur Neuregelung . . ., S. 2.
[78]) Vgl. Seydel in Komm.Jahrb., N. F. Bd. 3, S. 104.
[79]) Z. B. der ostpreuß. Wirtschaftsverband.
[80]) RGBl. I, S. 302, Teil 4, Kap. II, Art. 2 § 2, Nr. 3d.

führung zu überwachen. Die Staatsaufsichtsbehörde kann darüber hinaus Beschlüsse, die der Sicherung der Haushaltsführung dienen, bei Weigerung der Gemeinde an deren Stelle selbst fassen oder durch einen besonderen Staatskommissar, dem auch die Durchführung dieser Beschlüsse übertragen werden kann, fassen lassen.[81])

Zur Ergänzung dieser Verordnung hat der Reichspräsident in der Verordnung zur Sicherung der Haushalte von Ländern und Gemeinden vom 24. August 1931[82]) angeordnet, daß die Landesregierung alle zum Ausgleich erforderlichen Maßnahmen in Abweichung vom bestehenden Landesrecht treffen kann. Die Verordnung des Reichspräsidenten über Maßnahmen zur Erhaltung der Arbeitslosenhilfe und der Sozialversicherung sowie zur Erleichterung der Wohlfahrtslasten der Gemeinden vom 14. Juni 1932[83]) macht die Erleichterung der Wohlfahrtslasten der Gemeinden durch Bereitstellung von Reichsmitteln von der satzungsmäßigen Feststellung einer Haushalts-, Kassen- und Rechnungsordnung abhängig. Diese Forderung ist also weitgehender als die der Verordnung vom 5. Juni 1931, wo nur die satzungsmäßige Feststellung der Einrichtung einer geeigneten unabhängigen Prüfungsstelle und die Bekanntgabe des Prüfungsergebnisses verlangt wird. Der Vorschrift, eine Haushalts-, Kassen- und Rechnungsordnung zu erlassen, ist genügt, wenn das Landesrecht bereits die Feststellung einer solchen Verordnung vorschreibt.

b) Die Regelung der Prüfungspflicht für Betriebe der öffentlichen Hand.

Die bisherigen Verordnungen hatten nur die Finanzwirtschaft der Gemeinden als Hoheitsträger zum Gegenstand. Die schwierige Finanzlage in dieser Zeit erfaßte aber auch die gemeindlichen Unternehmen und Betriebe, so daß der Reichspräsident in der Verordnung zur Sicherung von Wirtschaft und Finanzen und zur Bekämpfung politischer Ausschreitungen vom 6. Oktober 1931[84]) die Grundlagen für die Prüfungspflicht der Unternehmen der öffentlichen Hand erließ. In dieser Verordnung wird bestimmt, daß die Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand nach Ablauf eines jeden Geschäftsjahres durch sachverständige Prüfer (Bilanzprüfer) zu prüfen sind. Die Verordnung erlangte aber erst auf Grund der Verordnung zur Durchführung der Prüfungspflicht der Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand vom 30. März 1933[85]) praktische Bedeutung.

---

[81]) RGBl. I, S. 292, Kap. IX.
[82]) RGBl. I, S. 453.
[83]) RGBl. I, S. 278, Art. II, § 2 Nr. 4.
[84]) RGBl. I, S. 562.
[85]) RGBl. I, S. 180.

2. Die Auswirkung der Notverordnungen in der Gesetzgebung der Länder.

Auf Grund der Ermächtigungen der Notverordnungen haben alle deutschen Länder Verordnungen zur Sicherung der Haushalte und der Finanzen der Gemeinden erlassen, die der gemeindlichen Wirtschaftsgebarung oft sehr weitgehende Beschränkungen auferlegten. Die bedeutsamste dieser Verordnungen ist die preußische Gemeinde-Finanzverordnung vom 2. November 1932,[86]) die ihre Rechtsgrundlage in der Notverordnung vom 24. Aug. 1931 hat.

a) Die Rechnungsprüfung nach der Preuß. Gemeindefinanzverordnung vom 2. November 1932.

aa) Die örtliche Rechnungsprüfung.

Die örtliche Rechnungsprüfung ist den Gemeinden als Selbstverwaltungsangelegenheit übertragen.[87]) Die Gemeinden mit mehr als 25 000 Einwohnern sind zur Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes verpflichtet. Es unterliegen aber auch die Gemeinden der Rechnungsprüfung, die zur Errichtung eines eigenen Rechnungsprüfungsamtes nicht verpflichtet sind. Bei den größeren Landgemeinden (über 10 000), kleineren Städten, Flecken und Ämtern erfolgt die örtliche Rechnungsprüfung durch den überörtlichen Prüfungsverband, während die kreisangehörigen Gemeinden von dem Landrat als Vorsitzenden des Kreisausschusses geprüft werden.

Das Rechnungsprüfungsamt ist eine Dienststelle der Gemeinde. Zur Sicherstellung einer möglichst unabhängigen Arbeit dieses Amtes bestimmt die Gemeindefinanzverordnung, daß das Rechnungsprüfungsamt hinsichtlich der Erledigung seiner Aufgaben ausschließlich der Weisungsgewalt des Gemeindeleiters untersteht.[88]) Das galt insbesondere auch gegenüber einem kollegialen Gemeindevorstand (Magistrat). Zur weiteren Sicherung der unabhängigen Ausübung der Prüfungstätigkeit war dem Rechnungsprüfungsamt der unmittelbare Verkehr mit der Vertretungskörperschaft und ihren Ausschüssen untersagt.[89]) Auskünfte an die Gemeindevertretung konnten nur durch die Vermittlung und im Auftrage des Gemeindeleiters erteilt werden.[90])

Eine ähnlich hervorgehobene Stellung wurde dem Leiter des Amtes eingeräumt, der aus der Zahl der lebenslänglich angestellten Gemeindebeamten auf 9 Jahre bestellt wurde. Er darf nicht Mitglied des Gemeindevorstandes oder der Vertretungskörperschaft sein und mit den

---

86) GS., S. 341.

87) Hettlage-Loschelder-Zschintzsch, Komm., S. 170. vgl. § 17 II GFV.

88) § 2 der 2. DurchfVO. z. GFV. v. 28. Jan. 1933 (GS., S. 12), vgl. Hettlage-Loschelder-Zschintzsch, Komm., S. 170.

89) § 2 Abs. 2 der 2. DurchfVO. z. GFV.

90) Hettlage-Loschelder-Zschintzsch, Komm. S. 171.

Mitgliedern des Gemeindevorstandes und den leitenden Kassenbeamten nicht in einem näher bestimmten Verwandtschaftsgrad stehen.[91]) Zur Wahrung der Unvoreingenommenheit des Leiters bei der Ausübung der Prüfungstätigkeit war es untersagt, dem Rechnungsprüfungsamt Aufgaben zu übertragen, die die Annahme von Einnahmen oder die Leistung von Ausgaben zum Gegenstand hatten. Zur vorläufigen Enthebung aus seinem Amt oder zur vorzeitigen Abberufung war die Zustimmung der Kommunalaufsichtsbehörde erforderlich.[92])

Die Rechnungsprüfung bezweckt die Nachprüfung der Haushaltswirtschaft innerhalb eines bestimmten Zeitabschnittes im Rahmen eines besonderen Prüfungsverfahrens. Im Rahmen dieser Prüfung hat das Rechnungsprüfungsamt sowohl die Beobachtung der Durchführung des Hausbalsplanes als eine haushaltsrechtliche Begrenzung der finanziellen Maßnahmen des Gemeindevorstandes als auch die Beachtung der Grundsätze für eine geordnete und sparsame Wirtschaftsführung zur Aufgabe. Diese Aufgaben sind dem Rechnungsprüfungsamt nicht alle kraft Gesetzes übertragen. Die Gemeindefinanzverordnung unterscheidet vielmehr Muß-, Soll- und Kann-Aufgaben.

Mußaufgaben sind von dem Rechnungsprüfungsamt kraft Gesetzes wahrzunehmen. Dazu gehört insbesondere die Prüfung der Einhaltung des Haushaltsplanes einschl. der ihm zugrunde liegenden Unterlagen. Die Prüfung erstreckt sich sowohl auf die rechnerische und sachliche Richtigkeit als auch auf die Beachtung der maßgeblichen Gesetze, Verordnungen und auf die Einhaltung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit. Zu den Mußaufgaben gehören auch die laufende Überwachung der Kassen, die Mitwirkung bei unvermuteten Kassenprüfungen u. a.[93])

Die zweite Aufgabengruppe, die Sollaufgaben, unterscheiden sich von den ersteren dadurch, daß das Rechnungsprüfungsamt diese Aufgaben nicht kraft Gesetzes, sondern nur durch ortssatzungsmäßige Übertragung wahrzunehmen hat. Auf diese Übertragung soll allerdings die Kommunalaufsichtsbehörde hinwirken, wenn die sachliche und personelle Ausstattung des Amtes dies rechtfertigt.[94]) Unter diese Aufgabengruppe fällt u. a. die Prüfung zu vergebender Aufträge, die Prüfung der Wirtschaftsführung gemeindeeigener Betriebe.

Als Kann-Aufgaben werden die Aufgaben bezeichnet, die der Gemeindeleiter außerhalb der beiden ersten Gruppen nach seinem Ermessen dem Rechnungsprüfungsamt durch Ortssatzung übertragen kann. Eine Grenze ist dabei nur dadurch gezogen, daß Aufgaben, die mit der Stellung des Rechnungsprüfungsamtes als einer überwachenden Dienststelle nicht vereinbar sind, ihm auch nicht als Kannaufgabe übertragen werden dürfen.[95])

---

[91]) § 3, Abs. 2 der 2. DurchfVO. z. GFV.

[92]) § 3, Abs. 3 der 2. DurchfVO. z. GFV.

[93]) § 1, Abs. 1 der 2. DurchfVO. z. GFV., § 14 Abs. 1 GFV., vgl. Hettlage-Loschelder-Zschintzsch, Komm. S. 171.

[94]) z. Ausf. Anw., Abschn. I, 2 und Hettlage-Loschelder-Zschintzsch, Komm., S. 159.

[95]) Hettlage-Loschelder-Zschintzsch, Komm., S. 174.

Die Kommunalaufsichtsbehörde hat auf die Ausgestaltung des Rechnungsprüfungswesens insofern einen weitgehenden Einfluß als die Gemeindefinanzordnung ihrer Genehmigung bedarf. Der Inhalt der Gemeindefinanzordnung wird weitgehend bestimmt durch die Musterrechnungsordnung für Gemeinden und Gemeindeverbände,[96]) da die Kommunalaufsichtsbehörden angewiesen sind, zur Wahrung einer einheitlichen Ausgestaltung des gemeindlichen Rechnungsprüfungswesens von der Musterrechnungsordnung abweichende Gemeindefinanzordnungen nicht zu genehmigen.

Das Ergebnis der Prüfung wird in einem Bericht zusammengefaßt, der die unmittelbare Grundlage für die Entlastung des Gemeindevorstandes durch die Gemeindevertretungskörperschaft bildet.[97])

bb) Die überörtliche Rechnungsprüfung.

Die Regelung der örtlichen Rechnungsprüfung allein genügte noch nicht der in der Notverordnung aufgestellten Forderung nach einer von der Gemeinde unabhängigen Nachprüfung der Haushaltswirtschaft. Die Gemeindefinanzverordnung bestimmte daher, daß jede Gemeinde und jeder Gemeindeverband Mitglied eines überörtlichen Prüfungsverbandes sein muß, dem die Durchführung einer regelmäßigen Prüfung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens und die Vornahme von Prüfungen der gemeindlichen Unternehmen und Betriebe, soweit letztere nicht nach der Verordnung vom 6. Oktober 1931 prüfungspflichtig sind, obliegt.

Die Prüfungsverbände sind jeweils für eine Provinz mit dem Tag der Verkündung der zweiten Durchführungsverordnung als Körperschaft des öffentlichen Rechts gebildet.[98]) Die Prüfungsverbände werden jeweils für die einzelnen Gemeindegruppen — Prüfungsverband der Städte der Provinz Hessen-Nassau, Prüfungsverband der Landgemeinden der Rheinprovinz — gesondert errichtet. Die einzelnen Prüfungsverbände können sich innerhalb einer oder mehrerer Provinzen mit Genehmigung der zuständigen Aufsichtsbehörde zu einem Prüfungsverband zusammenschließen.

Der Prüfungsverband hat als Organe 1. den Vorsitzenden, 2. den Verbandsausschuß. Die Bestellung der Organe erfolgte ursprünglich durch den Vorsitzenden des zuständigen kommunalen Spitzenverbandes aus der Zahl der hauptamtlichen Mitglieder der verbandsangehörigen Gemeinden. Dieses Recht ist aber bereits durch das Gesetz über die Regelung verschiedener Punkte der Staatsaufsicht vom 4. Oktober 1933[99]) auf die Aufsichtsbehörde übergegangen. Der Vorsitzende hat die Aufstellung des Prüfungsplanes zu besorgen, die Prüfer zu bestellen und den

---

[96]) MBliV. 1932, S. 1305.

[97]) § 119 Abs. 1 GFG. bezeichnet die Prüfung durch das RPA. als Vorprüfung. Heute besteht zwischen örtl. und überörtl. RP. ein organischer Zusammenhang.

[98]) § 22 der 2. DurchfVO. z. GFV.

[99]) GS., S. 366, bisher § 8 Abs. 2 der 2. DurchfVO. z. GFV.

Umfang der Prüfung zu bestimmen und ihre Durchführung zu überwachen.[100]) Die eigentliche Prüfung wird von Prüfungsbeamten, von beauftragten Prüfungseinrichtungen oder von Austauschbeamten durchgeführt.[101])[102])

Der Aufgabenbereich der Prüfungsverbände umfaßte sowohl die Vornahme der Ordnungsprüfungen als auch die Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsprüfungen. Die Ordnungsprüfung wurde nicht, wie es nach der Deutschen Gemeindeordnung der Fall ist, im Anschluß an die Aufstellung der Jahresrechnung durchgeführt, sondern sie ist nach einem bestimmten Prüfungsplan in dreijährigem Abstand vorzunehmen. Sie erstreckte sich auf die Feststellung der zweckmäßigen Einrichtung des Kassen- und Rechnungswesens. Sie ist ferner darauf gerichtet, die ordnungsmäßige Ausführung des Haushaltsplanes durch Einrichtung und richtige Handhabung ausreichender Kontrollen zu überwachen.[103]) Die Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen erfolgte nur auf Grund des Beschlusses des Gemeindevorstandes oder auf Anordnung der Aufsichtsbehörde.[104])

Der Prüfungsverband faßte das Ergebnis seiner Prüfung in einem Bericht zusammen, den er der Vertretungskörperschaft der geprüften Gemeinde zustellte. Der Vorstand des Prüfungsverbandes hatte die Gemeinde zur Erledigung der Erinnerungen anzuhalten. Zwangsbefugnisse gegenüber den Gemeinden standen ihm nicht zu, da die Abstellung von Mängeln Aufgabe der Selbstverwaltungsorgane ist. Lediglich die Aufsichtsbehörde hatte im Rahmen ihrer Aufsichtsbefugnisse ein Eingriffsrecht.[105])

cc) Die Einwirkungsmöglichkeiten der Staatsbehörden auf die Verbandstätigkeit.

Die Übertragung des Rechtes zur Bestellung der Organe der Prüfungsverbände auf die Aufsichtsbehörde hat den Grundcharakter der überörtlichen Prüfungsverbände als kommunale Zweckverbände nicht berührt. Die wahre Stellung dieser Verbände ist aber nur zu erkennen, wenn die weitgehenden Befugnisse der Aufsichtsbehörden berücksichtigt werden. Die Prüfungsverbände unterstehen als Körperschaften des öffentlichen Rechtes der besonderen Staatsaufsicht, die von dem Oberpräsidenten ausgeübt wird und die zur Sicherung der Unabhängigkeit der Rechnungsprüfung mit weitgehenden Befugnissen ausgestattet ist.[106])

---

[100]) Hettlage-Loschelder-Zschintzsch, Komm., S. 184.

[101]) § 14 der 2. DurchfVO. 3. GFV.

[102]) Die Prüfer dürfen bestimmte Ämter nicht innehaben und mit bestimmten Personen nicht verwandt und nicht verschwägert sein. § 15 der 2. DurchfVO. 3. GFV.

[103]) §§ 12, 13 Abs. 2 der 2. DurchfVO. 3. GFV.

[104]) § 18 der 2. DurchfVO. 3. GFV.

[105]) §§ 17 Abs. 3, 11, Abs. 3g der 2. DurchfVO. 3. GFV. Hettlage-Loschelder-Zschintzsch, Komm., S. 191, 192.

[106]) § 6 Abs. 1 Ziff. 4 der 2. DurchfVO. 3. GFV.

Neben den allgemeinen Befugnissen, die der Aufsichtsbehörde nach dem allgemeinen Landrecht[107]) zustehen, hat ihr die zweite Durchführungsverordnung weitere Befugnisse[108]) übertragen, z. B. die Überwachung der übertragenen Aufgaben, das Recht der Einberufung des Verbandsausschusses und der Teilnahme an seinen Sitzungen, ein Ersatzbeschlußrecht bezüglich der von den Prüfungsverband zu erledigenden Aufgaben. Die Staatsaufsichtsbehörde kann bei Beschlüssen, die einen Gesetzesverstoß oder eine Gefährdung der Verbandsaufgaben darstellen, Widerspruch mit der Wirkung einlegen, daß der beanstandete Beschluß nicht ausgeführt werden darf.[109])

Die Kommunalaufsichtsbehörde hat gegenüber den Prüfungsverbänden keine unmittelbaren Aufsichtsbefugnisse. Durch ihr Recht, Beauftragte zur Teilnahme an den Ordnungsprüfungen zu entsenden und über ihre Erfahrungen bei der Prüfungstätigkeit dem Oberpräsidenten Bericht zu erstatten, hat sie eine mittelbare Einwirkungsmöglichkeit auf die Ausgestaltung des Prüfungsverfahrens.[110]) Sie hat weiterhin die Befugnis, die Vorlage des Prüfungsberichtes sowie die Bestellung eines anderen Prüfers zu verlangen, wenn sie die Unabhängigkeit des letzteren bezweifelt. Ergeben sich im Laufe der Prüfung Mängel, so kann die Kommunalaufsichtsbehörde die Ausdehnung der Prüfung auf den Geschäftskreis des örtlichen Rechnungsprüfungsamtes fordern.

b) Die Gemeindefinanzverordnungen der Länder und ihre Bedeutung für das Rechnungsprüfungswesen.

Der Einfluß der auf Grund der Reichsnotverordnungen erlassenen Finanzverordnungen der Länder auf die Entwicklung des gemeindlichen Rechnungsprüfungswesens ist sehr verschieden. Ein Teil dieser Verordnungen regelte die Rechnungsprüfung in enger Anlehnung an die Bestimmungen der preußischen Gemeindefinanzverordnung. Andere Länder schafften zwar keine eigenen Prüfungseinrichtungen, verpflichteten aber zumeist die Städte, eine eigene Prüfstelle einzurichten oder sich einem bestehenden Prüfungsverband, der zumeist auf kommunaler Grundlage aufgebaut war, anzuschließen. Viele Länder, so insbesondere die süddeutschen Staaten, ermächtigten lediglich die Kommunalaufsichtsbehörden, alle zum Ausgleich der Gemeindehaushalte erforderlichen Maßnahmen zu treffen, ohne irgendwelche Bestimmungen über die Rechnungsprüfung aufzunehmen. Eine besondere Regelung hat Thüringen getroffen, das einen Prüfungsverband als Körperschaft des öffentlichen Rechts gegründet hat.

---

107) ALR. Teil II, Titel 6, § 191.

108) §§ 20 Abs. 2; 12, 8 Abs. 1 und 2; 11, Abs. 2 der 2. DurchfVO. z. GFV.; §§ 11 Abs. 3; 11, Ziff. 6 GFV.

109) § 11 Ziff. 5 GFV.

110) § 15 Abs. 3 der 2. DurchfVO. z. GFV., Hettlage-Loschelder-Zschintzsch, Komm., S. 197, 198.

Anhalt.

Das Land Anhalt hat am 3. Januar 1933[111]) eine Gemeindefinanzverordnung erlassen. Sie bestimmte, daß die Jahresrechnung einer Prüfung durch den Rechnungsprüfungsausschuß der Vertretungskörperschaft und einer weiteren Prüfung unterliegt, die durch das Rechnungsprüfungsamt der Gemeinde, durch den überörtlichen Prüfungsverband oder durch den Landrat als Vorsitzenden des Kreisausschusses erfolgen kann. Die Gemeinden und Gemeindeverbände mit mehr als 15 000 Einwohnern waren zur Einrichtung eines eigenen Rechnungsprüfungsamtes verpflichtet, während die kleineren Gemeinden und Städte mit Genehmigung des Staatsministeriums ein solches Amt einrichten können.[112])

Das Rechnungsprüfungsamt ist eine selbstständige Dienststelle der Gemeinde und lediglich dem Leiter der Verwaltung unterstellt. Aufgabe dieses Amtes ist die Prüfung der Jahresrechnung, die Überwachung der Kassen und die Feststellung der ordnungsgemäßen Einrichtung und Führung derselben. Die nähere Abgrenzung der einzelnen Aufgabengebiete ist in der Musterrechnungsordnung[113]) der Gemeinden und Gemeindeverbände festgelegt, die eine Nachbildung der zur preußischen Gemeindefinanzverordnung erlassenen Musterrechnungsordunng[114]) ist.

In unmittelbarer Anlehnung an die preußische Gemeindefinanzverordnung bestimmte die Anhaltische Gemeindefinanzverordnung die Gründung überörtlicher Prüfungsverbände. Die Hauptaufgabe dieser Verbände war die Prüfung der ordnungsgemäßen Erledigung der Prüfungsgeschäfte der örtlichen Rechnungsprüfungsämter. Wegen der sonstigen Ausgestaltung der Prüfungsverbände und des Prüfungsverfahrens kann auf die Darstellung der überörtlichen Prüfung nach der preußischen Gemeindefinanzverordnung verwiesen werden.

Mecklenburg.

Die auf Grund der Notverordnung vom 24. August 1931 erlassene Verordnung vom 28. März 1933[115]) bestimmte, daß die vorgeschriebenen Kassenprüfungen entfallen können, wenn die Prüfung der Kassen durch ein besonderes Prüfungsamt sichergestellt ist. Die Verordnung ging davon aus, daß bei allen Städten und Ämtern eine örtliche Rechnungsprüfung durch ein Rechnungsprüfungsamt oder durch eine vom Ministerium anerkannte öffentliche Prüfungsstelle erfolgte.[116]) Die Städte waren darüber hinaus zum Anschluß an eine überörtliche Prüfungsstelle verpflichtet, der die regelmäßige Prüfung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens oblag. Die Errichtung solcher Prüfungsstellen war in der Verordnung selbst nicht vorgesehen.

---

[111]) Anhalt. GS., S. 1.

[112]) 1. DurchfVO. 3. Anhalt.GFV., Anhalt.Amtsbl., S. 102; Art. III, Kap. 1.

[113]) Anhalt.Abl. 1933, S. 110.

[114]) MBliV. 1932, S. 1905.

[115]) RegBl. für Meckl.-Schwerin, S. 123 ff.

[116]) § 16 GVO.

Lippe.

Bereits das Gemeindeverfassungsgesetz vom 1. Dezember 1927[117]) bestimmte, daß die Gemeinden sich zur sachgemäßen Prüfung ihres Rechnungs- und Kassenwesens zu einem Prüfungsverband zusammenschließen oder einem bestehenden Verband beitreten können. Gemeinden mit über 2000 Einwohnern konnten durch die Kommunalaufsichtsbehörde zum Beitritt verpflichtet werden.[118])

Diese Regelung wurde durch das Gesetz zur Regelung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens der Gemeinden vom 13. Mai 1933[119]) aufgehoben. Auf Grund dieses Gesetzes, das die Landesregierung ermächtigte, das Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden im Verordnungswege zu regeln, hatte diese die Gemeindefinanzverordnung vom 15. Mai 1933[120]) erlassen. Diese Verordnung bestimmte, daß Städte und Kreise zur Einrichtung einer besonderen Verwaltungsstelle (Rechnungsprüfungsamt) oder zum Beitritt zu einem von der Landesregierung anerkannten Prüfungsverbandes verpflichtet sind. Die Dorfgemeinden wurden weiterhin von dem Landrat oder dem Rechnungsprüfungsamt des Kreises geprüft.

Aufgabe der gemeindlichen Prüfungsstellen war insbesondere die Nachprüfung der Jahresrechnung und die Überwachung der Gemeindekassen. Die nähere Ausgestaltung des Rechnungsprüfungswesens war Aufgabe der Landesregierung und der gemeindlichen Finanzordnungen.[121])

Sachsen.

Auf Grund der Notverordnung vom 24. August 1931 hat das Land Sachsen eine Verordnung zur Sicherung des Staatshaushalts und der Haushalte der Gemeinden vom 21. September 1931[122]) erlassen. Diese Verordnung bestimmte lediglich, daß die Gemeinden mit unausgeglichenem Haushalt neue freiwillige Aufgaben nicht übernehmen dürfen und Maßnahmen, die den Haushalt belasten, nicht ohne Deckung treffen dürfen. In Ergänzung dieser Verordnung legte die Verordnung über die Haushaltsführung der Gemeinden und Bezirksverbände vom 29. März 1933[123]) fest, daß das Ministerium des Innern zur Aufstellung von Grundsätzen für das Rechnungsprüfungswesen befugt ist, beläßt aber die Prüfung der Jahresrechnung und die Beschlußfassung über die Entlastung des Gemeinderates der Gemeindevertretung.[124]) Die Errichtung besonderer Prüfungsstellen oder Prüfungsverbände war in der Verordnung nicht

---

[117]) Lipp. GS., S. 326.
[118]) § 87, Lipp.GemO.
[119]) Lipp. GS., Bd. 32, S. 65.
[120]) Lipp. GS., Bd. 32, S. 66.
[121]) §§ 19 Abs. 2 und 4; 20, 21 Lipp. GFV.
[122]) Sächs. GBl., S. 155.
[123]) Sächs. GBl., S. 24.
[124]) § 25 Abs. 3 der VO. v. 29. März 1933.
[125]) Thür. Komm. Rundschau 1929, Spalte 153.

vorgesehen. Es wurde lediglich angeführt, daß die vom Gemeinderat monatlich vorzunehmende Kassenprüfung unterbleiben kann, wenn die Gemeindekasse durch eine besondere Dienststelle dauernd überwacht wird.

Thüringen.

Das Land Thüringen hatte bereits in seiner Gemeinde- und Kreisordnung Bestimmungen über die Vornahme einer innergemeindlichen Rechnungsprüfung getroffen. Darüber hinaus bestand in Thüringen der Kassen- und Rechnungsprüfungsverband Thüringischer Gemeinden, der dem Thüringischen Städteverband angegliedert war und Städte mit mehr als 5000 Einwohner umfaßte, soweit diese keine eigene Revisionsstelle eingerichtet hatten.[125]) Nach dem Ausbau des Verbandes zum Revisions- und Treuhandverband Thüringer Städte und Gemeinden im Jahre 1930 umfaßte dieser auch die kleineren Städte und solche mit eigener Kontrollstelle.[126]) Dieser Prüfungsverband war noch auf freiwilliger Grundlage aufgebaut und erst durch den Erwerb der Mitgliedschaft entstand die Verpflichtung der Mitgliedsgemeinde zur Duldung der Prüfungen, die sowohl die Prüfung der Jahresrechnungen als auch die Prüfung der Bilanzen der gemeindeeigenen Betriebe und Anstalten umfaßte. Mitglied dieses Verbandes waren aber nur ungefähr 20% der nach der Satzung in Betracht kommenden Gemeinden, so daß diese Einrichtung den Forderungen der Regierung nicht mehr entsprach. Daher bestimmte die Verordnung über die überörtliche Prüfung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesen der Gemeinden vom 28. März 1933[127]), daß die überörtliche Prüfung durch einen Prüfungsverband vorzunehmen ist, der eine Körperschaft des öffentlichen Rechts ist und dem Ministerium des Innern untersteht. Durch die erste Durchführungsverordnung ist der Prüfungsverband Thüringischer Kreise und Gemeinden mit dem Sitz in Weimar gegründet worden.[128]) Über den Aufbau und den Aufgabenbereich dieses Verbandes wird im zweiten Abschnitt weiteres gesagt werden.

Oldenburg und Hessen.

Die Verordnung des Landes Oldenburg zur Sicherung der Haushalte von Land und Gemeinden vom 17. Oktober 1931 brachte keine Vorschriften über eine örtliche oder überörtliche Rechnungsprüfung, sondern bestimmte nur, daß die Aufsichtsbehörden der Gemeinden und Gemeindeverbände berechtigt sind, alle zum Ausgleich der Gemeindehaushalte erforderlichen Maßnahmen zu treffen.[128a]) Die gleiche Bestimmung hat

---

[126]) Thür. Komm. Rundschau 1930, Spalte 279, 310. Strathoff in Thür. Komm. Rundschau 1930, Spalte 5 ff.

[127]) Thür. GS., S. 225.

[128]) Thür. GS., S. 387, vgl. § 1.

[128a]) GBl. f. Oldenburg, Landesteil Oldenburg, Bd. XLVII, S. 523.

die hessische Verordnung vom 25. September 1931[129]) getroffen. Diese Verordnungen hatten also keinen unmittelbaren Einfluß auf den organisatorischen Aufbau von Rechnungsprüfungsstellen. Eine weitere Untersuchung erübrigt sich daher.

c) Die organisatorische Fortentwicklung des gemeindlichen Rechnungsprüfungswesens durch die Gemeindefinanzverordnungen der Länder.

Die älteren Gemeindeverfassungsgesetze enthielten, wie oben gezeigt worden ist, nur wenige Bestimmungen über die Vornahme einer Rechnungsprüfung. Demgegenüber haben die Länder unter dem Eindruck der Maßnahmen des Reiches verschiedentlich mit dem Aufbau von Rechnungsprüfungsstellen begonnen. Gemeinsam ist diesen Stellen, daß sie innerhalb der Gemeindeverwaltung eine besondere Stellung innehaben. Insbesondere bedeutet es einen großen Fortschritt gegenüber dem bisherigen Rechtszustand, daß die preußische Gemeindefinanzverordnung im Regelfall eine zweistufige Rechnungsprüfung einführte, d. h. die örtliche und die überörtliche Prüfung. In einigen anderen Ländern dagegen wird die Gemeindehaushaltsführung entweder durch ein örtliches Rechnungsprüfungsamt oder aber durch einen Prüfungsverband überwacht. Ein weiterer Fortschritt in der Ausgestaltung der gemeindlichen Rechnungsprüfung ist darin zu sehen, daß jetzt grundsätzlich alle Gemeinden einer Prüfung ihrer Haushaltswirtschaft unterliegen. Das Prüfungsrecht der Vertretungskörperschaften und ihr Recht zur Erteilung der Entlastung wurde durch keine Verordnung beschränkt oder aufgehoben.

Die sachliche Ausgestaltung der Prüfung hat durch die vielfache Anwendung der Prüfungsvorschriften der Reichshaushaltsordnung insbesondere eine Ausdehnung auf die Beobachtung der Grundsätze einer wirtschaftlichen und zweckmäßigen Verwaltung eine Bereicherung erfahren.

Die Prüfungsverbände haben aber ihre Tätigkeit zumeist nur kurze Zeit oder oft auch überhaupt nicht ausgeübt, sondern sie sind alsbald durch die Einrichtung staatlicher Prüfungsstellen abgelöst worden.

---

[129]) Hess.RegBl., S. 175, vgl. § 2.

Zweiter Abschnitt:
Die Regelung des gemeindlichen Rechnungsprüfungswesens im geltenden Recht.

Die Deutsche Gemeindeordnung vom 30. Januar 1935[130]) regelt erstmalig das örtliche und überörtliche Rechnungsprüfungswesen einheitlich für das Deutsche Reich. Sie baut auf auf dem bereits im preußischen Gemeindeverfassungsgesetz vom 15. Dezember 1933[131]) niedergelegten Führergrundsatz und weist den Prüfungsämtern die Aufgabe zu, für Ordnung, Sauberkeit und Sparsamkeit in der Gemeindeverwaltung zu sorgen.

I. Die örtliche Rechnungsprüfung.

1. Organisation der örtlichen Rechnungsprüfung.

Es ist zu unterscheiden zwischen einer Überwachung der Gemeindehaushaltsführung im Laufe des Rechnungsjahres und zwischen der eigentlichen Rechnungsprüfung, die nach Ablauf des Rechnungsjahres durchgeführt wird. Die Ausführung des Haushaltsplanes wird durch Haushaltsüberwachungslisten kontrolliert, deren Einrichtung die Gemeindehaushaltsverordnung vom 4. September 1937[132]) für Gemeinden mit mehr als 3000 Einwohnern vorschreibt. Der Bürgermeister ist dann des weiteren verpflichtet, den Gemeinderäten und der Aufsichtsbehörde nach dem Stand vom 30. September des laufenden Rechnungsjahres einen Bericht über die bisherige Ausführung des Haushaltsplanes und die vermutliche Entwicklung bis zum Schluß des Rechnungsjahres zu erstatten.[133]) Diese Maßnahmen stellen schon einen gewissen Sicherheitsfaktor für eine ordnungsgemäße Haushaltsführung dar.

Die eigentliche Rechnungsprüfung erfolgt durch ein Rechnungsprüfungsamt. Die Deutsche Gemeindeordnung bestimmt in § 100, daß alle

---

[130]) RGBl. I, S. 49 ff.
[131]) GS., S. 427.
[132]) RGBl. I, S. 921.
[133]) § 30 GemHVO.

Stadtkreise[134]) ein Rechnungsprüfungsamt einrichten müssen. Das preußische Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933[135]) bestimmte, daß alle Gemeinden über 25 000 Einwohner und alle Gemeindeverbände ohne Rücksicht auf ihre Einwohnerzahl zur Einrichtung eines Rechnungsprüfungsamtes verpflichtet sind.[136]) Gemeinden, die nicht Stadtkreise sind, können bei Bedürfnis und bei angemessenen Kosten ein Rechnungsprüfungsamt einrichten.[137]) Eine Genehmigung ist im Gegensatz zur Regelung im preußischen Gemeindefinanzgesetz nicht mehr erforderlich. Die Gemeinden, die weder zur Einrichtung eines Prüfungsamtes verpflichtet sind noch ein solches freiwillig eingerichtet haben, werden durch die Staatsaufsichtsbehörde geprüft. Die Regelung dieser Prüfungsart ist in der Deutschen Gemeindeordnung nicht erfolgt, sondern beruht noch auf landesgesetzlichen Vorschriften.[138])

Vorbedingung für die Durchführung einer örtlichen Rechnungsprüfung ist eine unabhängige Prüfungsstelle. Das Rechnungsprüfungsamt ist grundsätzlich eine Verwaltungsstelle der Gemeinde. Seine Stellung ist aber infolge seiner Bedeutung besonders hervorgehoben. Das Rechnungsprüfungsamt untersteht unmittelbar dem Bürgermeister; nur in besonderen Fällen kann es einem vom Gemeindeleiter bestimmten Beigeordneten unterstellt werden.[139]) Das preußische Gemeindefinanzgesetz beschränkte diese Möglichkeit auf Gemeinden über 100 000 Einwohner und machte die Übertragung von der Zustimmung der Aufsichtsbehörde abhängig. Diese Sonderstellung ist erforderlich, um die Tätigkeit des Rechnungsprüfungsamtes von dem Einfluß anderer gemeindlicher Dienststellen unabhängig zu machen.

2. Die Stellung des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes.

Um eine möglichst unabhängige und rücksichtslose Prüfung zu sichern, ist auch die Stellung des Leiters des Rechnungsprüfungsamtes besonders hervorgehoben. Die Übertragung und Entziehung dieses Amtes kann der Bürgermeister nur mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde verfügen. Die auf 9 bzw. 12 Jahre festzusetzende Bestellung[140]) kennt die Deutsche Gemeindeordnung nicht mehr. Der Leiter des Rechnungsprüfungsamtes darf mit dem Bürgermeister, dem Beigeordneten und dem Kassenverwalter nicht in einem im Gesetz[141]) näher umgrenzten Verwandtschaftsverhältnis stehen, um nicht persönliche Einflüsse auf die Prüfungstätigkeit zu ermöglichen. Sachlich bestimmt das Gesetz[142]), daß

---

134) § 11 der 1. DurchfVO. zur DGO. v. 22. 3. 1935 (RGBl. I, S. 393).
135) GS., S. 442.
136) §§ 116 Abs. 1, Satz 1; 142 Abs. 1, Ziff. 2 GFG.
137) § 100 Satz 2 DGO., § 116 Abs. 1, Satz 2 GFG.
138) Z. B. § 122 GFG.
139) § 101 Abs. 1 DGO., vgl. § 117 GFG.
140) § 118 Abs. 1 GFG.
141) § 101 Abs. 3 DGO.
142) § 101 Abs. 4 DGO.

der Leiter des Amtes Zahlungen für die Gemeinde weder anordnen noch ausführen darf.

3. Die Mitwirkung der Gemeinderäte bei der Rechnungsprüfung.

Das preußische Gemeindefinanzgesetz kannte keine Mitwirkung der Gemeinderäte bei der Rechnungsprüfung. Die Deutsche Gemeindeordnung hat die Gemeinderäte zweifach in die Rechnungsprüfung eingeschaltet. Sie erhalten, wie oben bereits angeführt, am 30. September jeden Jahres von dem Bürgermeister einen Bericht über die bisherige Ausführung des Haushaltsplanes und die vermutliche Weiterentwicklung. Hier können sie schon beratend auf den Gemeindeleiter einwirken.

Aber auch bei der eigentlichen Rechnungsprüfung wirken die Gemeinderäte mit. Nach § 99 DGO. wird ihnen die Rechnung mit dem Bericht des Rechnungsprüfungsamtes zur Beratung vorgelegt. In der Sitzung, über die eine Niederschrift aufzunehmen ist, kann sich jeder Gemeinderat vor Abschluß der Beratung schriftlich äußern und gegebenenfalls verlangen, den Abschluß der Beratung eine Woche auszusetzen, damit er sich schriftlich äußern kann. Die Niederschrift mit den schriftlichen Bemerkungen der Gemeinderäte wird mit der Rechnung und dem Prüfungsbericht des Rechnungsprüfungsamtes von dem Bürgermeister an die Aufsichtsbehörde weitergeleitet. Von dem Ergebnis der überörtlichen Prüfung und von dem Entlastungsbeschluß erhalten die Gemeinderäte ebenfalls Kenntnis.[143]) Während noch in der preußischen Gemeindefinanzverordnung bestimmt war, daß die Vertretungskörperschaften die Entlastung zu erteilen hatten, so bestimmt jetzt die Deutsche Gemeindeordnung, daß die Gemeinderäte lediglich beratende Persönlichkeiten sind und kein Recht zur Beschlußfassung haben.

4. Aufgaben der Rechnungsprüfungsämter.

Die Deutsche Gemeindeordnung kennt nur noch zwei Aufgabengruppen: Pflichtaufgaben und übertragene Aufgaben. Das preußische Gemeindefinanzgesetz und vorher die preußische Gemeindefinanzverordnung kannten Muß-, Soll- und Kannaufgaben. Pflichtaufgaben sind die, die das Rechnungsprüfungsamt kraft Gesetzes zu erfüllen hat und bezüglich derer Erfüllung es der Aufsicht des Staates unterliegt. Dazu gehört die Prüfung der Jahresrechnung dahingehend, ob der Haushaltsplan eingehalten ist, ob die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch in vorschriftmäßiger Weise begründet und belegt sind und ob bei den Einnahmen und Ausgaben nach dem Gesetz und sonstigen Vorschriften verfahren worden ist.[144]) Die Prüfung der Beobachtung der gebotenen Wirtschaftlichkeit ist dem Rechnungsprüfungsamt im Gegensatz zu der Regelung im preußischen Gemeindefinanzgesetz nicht mehr als Pflichtaufgabe übertragen worden.

---

143) § 99 Abs. 3, Satz 2 DGO.
144) § 97 DGO.

Übertragene Aufgaben sind solche, die der Bürgermeister dem Rechnungsprüfungsamt durch Dienstanweisung zugewiesen hat. Der Erlaß einer Satzung ist nicht mehr erforderlich.[145]) Die Möglichkeit, dem Rechnungsprüfungsamt weitere Aufgaben zu übertragen, findet in der besonderen Aufgabenstellung dieses Amtes ihre Grenze, d. h. es dürfen ihm keine Aufgaben übertragen werden, die mit seiner Stellung als Kontrollbehörde nicht vereinbar sind. Ob und welche Aufgaben der Bürgermeister dem Rechnungsprüfungsamt übertragen will, ist in sein Ermessen gestellt. Eine Unterscheidung von Sollaufgaben, d. h. solchen, auf deren Übertragung die Aufsichtsbehörde hinwirken soll und Kannaufgaben, deren Übertragung in das Ermessen des Bürgermeisters gestellt ist, kennt die Deutsche Gemeindeordnung nicht mehr.

II. Die überörtliche Rechnungsprüfung.

1. Die überörtliche Prüfungseinrichtung der Deutschen Gemeindeordnung.

Zur Durchführung der überörtlichen Prüfung sieht die Deutsche Gemeindeordnung die Errichtung einer Anstalt des öffentlichen Rechts vor. Diese Anstalt untersteht unmittelbar dem Reichsminister des Innern. Die Gründung dieser Anstalt ist noch nicht erfolgt, sondern ist abhängig von der Durchführung der Reichsreform.[146])

Diese Anstalt hat die Aufgabe die überörtliche Prüfung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung sowie der wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinde vorzunehmen.[147]) Die nähere Ausgestaltung der überörtlichen Prüfung ist einer Verordnung vorbehalten.

2. Der gegenwärtige Rechtszustand im überörtlichen Prüfungswesen.

a) Die überörtliche Rechnungsprüfung in den preußischen Gemeinden und Gemeindeverbänden.

§ 103 Abs. 2 DGO. sieht vor, daß bis zur Errichtung der Prüfungsanstalt des öffentlichen Rechtes die bestehenden überörtlichen Prüfungseinrichtungen ihre Tätigkeit fortsetzen. Demgemäß ist in Preußen die überörtliche Prüfung Aufgabe der Gemeindeprüfungsämter, die nach dem preußischen Gemeindefinanzgesetz bei den Aufsichtsbehörden eingerichtet sind. Gemeindeprüfungsämter sind bei den Regierungen für die der Aufsicht des Regierungspräsidenten unterstehenden Gemeinden und bei den Landratsämtern für die der Aufsicht des Landrats unterstehenden Gemeinden gebildet. Die Gemeindeprüfungsämter bei den Regierungen

[145]) So u. a. Kerrl-Weidemann, Komm. S. 632.
[146]) Begr. z. DGO., besonderer Teil z. § 103.
[147]) § 103 Abs. 1 DGO.

prüfen nicht nur die Haushaltsführung der kreisfreien Städte, sondern auch die Haushaltswirtschaft der Kreise und der Bezirksverwaltungsverbände. Die staatlichen Gemeindeprüfungsämter sind die Rechtsnachfolger der provinzialen Prüfungsverbände.[148]) Sie sind im engsten Zusammenhang mit den Kommunalaufsichtsbehörden errichtet worden. Im Gegensatz zu der besonders hervorgehobenen Stellung der Rechnungsprüfungsämter sind die Gemeindeprüfungsämter eine Dienststelle des Regierungspräsidenten und unterliegen dessen Weisungsgewalt. Die Weisungen des Regierungspräsidenten dürfen aber nicht die sachliche Arbeit dieser Dienststellen hemmen.

Das Gemeindeprüfungsamt bei dem Landrat ist eine besondere Dienststelle der Kreisverwaltung. Die Aufgaben dieses Amtes sind aber dem Rechnungsprüfungsamt des Kreises als staatliche Auftragsangelegenheit übertragen. Daraus folgt, daß die landrätlichen Gemeindeprüfungsämter der förmlich und sachlich unbeschränkten Aufsicht des Regierungspräsidenten unterstehen.[149]) Die sachliche Aufsicht ist zur Ausübung im Namen des Regierungspräsidenten dem Leiter des Gemeindeprüfungsamtes bei der Regierung übertragen.

Zur Unterstützung und Beratung des Leiters des Gemeindeprüfungsamtes ist ihm ein Sachverständigenbeirat zur Seite gestellt. In diesen Beirat sollen besonders erfahrene Persönlichkeiten aus dem Kreis der Bürgermeister und Beigeordneten sowie sonstige auf dem Gebiet der Gemeindeverwaltung, des Prüfungswesens und der Wirtschaft besonders erfahrene Personen berufen werden.[150]) Diese Sachverständigen sollen den Leiter des Gemeindeprüfungsamtes bei der Aufstellung des Prüfungsplanes, bei der Heranziehung geeigneter Gemeindebeamten und bei der Beauftragung von Wirtschaftsprüfern beraten.[151]) Ergeben sich bei der Ordnungsprüfung erhebliche Mängel, so sind die Sachverständigen unter Mitteilung der zu behandelnden Fragen zu einer Sitzung zu laden.

147a) Auf Grund des Gesetzes über die Wiedervereinigung Österreichs mit dem Deutschen Reich v. 13. März 1938 (RGBl. I, S. 237) ist durch Verordnung über die Einführung der Deutschen Gemeindeordnung im Lande Österreich v. 15. Sept. 1938 (RGBl. I, S. 1167) die Geltung der Deutschen Gemeindeordnung auf das Land Österreich ausgedehnt worden.

Bezüglich des gemeindlichen Rechnungsprüfungswesens ist in § 26 EinfVO. bestimmt: „Der Bezirkshauptmann prüft die Rechnungen der Gemeinde mit weniger als 20 000 Einwohnern, die seiner Aufsicht unterstehen. Er kann sich hierbei bis auf weiteres der hierfür bestehenden Einrichtungen bedienen." Die Regelung entspricht § 103 DGO., die besagt, daß die bestehenden Prüfungseinrichtungen ihre Tätigkeit bis auf weiteres fortsetzen. Praktisch üben im Lande Österreich die dem Landeshauptmann unterstehenden Prüfungseinrichtungen die Rechnungsprüfung aus. Es ist nur insofern eine Änderung eingetreten, daß die Finanzaufsicht nicht mehr von der allgemeinen Staatsaufsicht getrennt ist. Die alleinige Zuständigkeit des Landeshauptmanns als Finanzaufsichtsbehörde ist aufgehoben, vgl. Loschelder in Akad. Ztschr. 1938, S. 649.

148) § 146 GFG.

149) 2. Ausf. Anw. z. GFG. vom 27. Juni 1934 (MBliV. 1934, Spalte 210).

150) § 125 Abs. 3 GFG.

151) § 125 Abs. 3, 2 GFG.

über diese Sitzung ist eine Niederschrift anzufertigen, aus der die Meinung der Sachverständigen hervorgehen muß. Nach Abschluß der Prüfung und nach Beantwortung der Erinnerungen bezüglich der bei der Prüfung festgestellten Mängel in der Verwaltungsführung sind die Sachverständigen an der Abfassung des Prüfungsberichtes zu beteiligen.[152])

Für den Umfang der Prüfung sind ebenfalls noch die Bestimmungen des preußischen Gemeindefinanzgesetzes in Geltung, soweit in der Deutschen Gemeindeordnung nichts Gegenteiliges gesagt ist.[153]) Aufgabe der Gemeindeprüfungsämter ist hiernach ebenso wie in der preußischen Gemeindefinanzverordnung die Durchführung von Ordnungsprüfungen sowie von Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen. Jedoch findet jetzt die Ordnungsprüfung im unmittelbaren Anschluß an die Aufstellung der Jahresrechnung statt. Der aufgrund des Ergebnisses der Ordnungsprüfung zu fertigende Prüfungsbericht dient jetzt, anders als zur Zeit der Geltung der preußischen Gemeindefinanzverordnung, als Grundlage für die Erteilung der Entlastung des Bürgermeisters durch die Aufsichtsbehörde. Sachlich hat sich die Ordnungsprüfung darauf zu erstrecken, ob der Haushaltsplan eingehalten ist, ob die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch in vorschriftsmäßiger Weise begründet und belegt sind, sowie darauf, ob bei der Gewinnung und Er- Erhebung von Einnahmen sowie bei der Verwendung und Verausgabung von Gemeindemitteln, ferner bei der Verwaltung des Gemeindevermögens und der Gemeindeschulden, nach den bestehenden Gesetzen und Verordnungen unter Beachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze und unter Beobachtung der gebotenen Wirtschaftlichkeit verfahren worden ist.[154]) Des weiteren hat das Gemeindeprüfungsamt im Rahmen der Ordnungsprüfung festzustellen, ob nicht Einrichtungen unterhalten, Stellen aufrecht erhalten oder in sonstiger Weise Gemeindemittel verausgabt worden sind, die ohne Gefährdung des Verwaltungszwecks hätten eingeschränkt oder erspart werden können.[155]) Schließlich erstreckt sich die Prüfung darauf, ob bei der Verwaltung der Unternehmungen der Gemeinde nach § 97 GFG. sowie bei der Betätigung der Gemeinde als Gesellschafter oder Aktionär in Unternehmungen mit eigener Rechtspersönlichkeit das Interesse der Gemeinde ausreichend wahrgenommen worden ist.[156])

Als weitere Aufgabe ist den Gemeindeprüfungsämtern bei den Regierungen die Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen übertragen. Diese Prüfung findet nicht kraft Gesetzes im Anschluß an die Aufstellung der Jahresrechnung statt, sondern die Anordnung einer solchen Prüfung ist für alle Gemeinden und Gemeindeverbände dem Regierungspräsidenten vorbehalten. Zweck dieser Prü-

---

[152]) § 137 GFG.

[153]) § 103 Abs. 2 DGO. und Pr. ÜberleitVO. 3. DGO. vom 30. März 1935 (MBliV. 1935, Spalte 491 ff.) § 3 ÜberleitVO.

[154]) § 129 Ziff. 1—3 GFG.

[155]) § 129 Ziff. 4 GFG.

[156]) § 129 Ziff. 5 GFG.

fungen ist es, die gesamte Verwaltung und die wirtschaftlichen Unternehmen auf Fehler und Mängel zu untersuchen, die nicht ohne Weiteres erkenntlich sind. Daneben sollen die Zentral- und Aufsichtsbehörden Unterlagen für eine zweckmäßige Gesetzgebung und eine sinnvolle Ausübung der Staatsaufsicht erhalten.[157])

Das Gemeindeprüfungsamt ist weiter Bilanzprüfer im Sinne von § 7 Abs. 2 der Verordnung zur Durchführung der Prüfungspflicht vom 30. März 1933. Diese Prüfung wird stets durch öffentlich bestellte Wirtschaftsprüfer durchgeführt.[158])

Die Vornahme unvermuteter Kassen- und Vorratsprüfungen ist auf Anordnung der Aufsichtsbehörde ebenfalls Aufgabe der Gemeindeprüfungsämter. Die Kassenprüfung erstreckt sich darauf, ob der Kassenbestand mit den Ergebnissen der Eintragungen in den Zeitbüchern übereinstimmt und ob andererseits die Eintragungen in den Zeitbüchern mit denen der Sachbücher übereinstimmen. Das Vorhandensein der erforderlichen Belege und die ordnungsmäßige Erledigung der Kassengeschäfte ist ebenfalls im Rahmen der Kassenprüfung festzustellen.[159])

b) Die überörtliche Rechnungsprüfung in der Reichshauptstadt Berlin und in der Hansestadt Hamburg.

Die Deutsche Gemeindeordnung hat ebenfalls wie das preußische Gemeindeverfassungsgesetz für die Reichshauptstadt Berlin keine Geltung.[160]) Das preußische Gemeindefinanzgesetz gilt grundsätzlich auch für Berlin, doch ist für die Regelung der überörtlichen Prüfung und der Erteilung der Entlastung ein besonderes Verfahren vorgesehen.[161]) Diese Besonderheiten sind dadurch bedingt, daß Berlin zugleich kommunaler und staatlicher Verwaltungsbezirk ist. Das Rechnungsprüfungsamt sollte ursprünglich dem Staatskommissar unterstellt werden.[162]) Dies geschah auch im Gesetz über die Änderung der Staatsaufsicht über die Hauptstadt Berlin vom 15. Dezember 1933.[163]) Das Gesetz über die Verfassung der Hauptstadt Berlin vom 29. Juni 1934[164]) bestimmte dann, daß bei der Aufsichtsbehörde ein Gemeindeprüfungsamt gebildet wird. Für dieses Amt fanden die Vorschriften des Gemeindefinanzgesetzes Anwendung. Das Gemeindeprüfungsamt war jedoch nur zuständig zur Durchführung der

---

[157]) §§ 132, 135 GFG.
[158]) § 133 GFG.
[159]) § 134 GFG., § 14 GFV., vgl. Lympius-Küchenhoff, Komm. S. 274, Anm. 6., vgl. Schumann in „Der Gemeindehaushalt" 1938, S. 1.
[160]) § 122 DGO., § 69 GVG.
[161]) § 145 GFG.
[162]) Gesetz über die Einsetzung eines Staatskommissars vom 31. Mai 1933 (GS., S. 196).
[163]) GS., S. 483.
[164]) GS., S. 319.

Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfung, der Prüfung der Betriebe und der Kassenprüfung. Die Prüfung der Haushaltsrechnung war Aufgabe der preußischen Oberrechnungskammer. Die Haushaltsrechnung wurde nach erfolgter Vorprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt durch die Hand der Aufsichtsbehörde dem Minister des Innern übersandt, der die Rechnung an die preußische Oberrechnungskammer weiterleitete. Die Prüfung der Jahresrechnung hatte sich darauf zu erstrecken, ob der Haushaltsplan eingehalten war und ob die Rechnungen über die Verwaltung des Gemeindevermögens und der Gemeindeschulden in Ordnung waren. Die Prüfung der Bücher und der Unterlagen der Eigenbetriebe und der Rechnungen der Anstalten, Stiftungen usw. war ebenfalls Aufgabe der preuß. Oberrechnungskammer. Im übrigen bestimmte sich der Umfang der Prüfung nach dem preußischen Gemeindefinanzgesetz.

Auf Grund des Ergebnisses der Prüfung fertigte die Oberrechnungskammer einen Bericht an, der die Grundlage für die Erteilung der Entlastung des Oberbürgermeisters durch den Minister des Innern war.

Diese Sonderstellung der Reichshauptstadt ist aufgehoben durch das Gesetz über die Verfassung und Verwaltung der Reichshauptstadt vom 1. Dezember 1936.[165]) Der Oberbürgermeister der Reichshauptstadt ist unmittelbarer Landesbeamter und gleichzeitig als Stadtpräsident Leiter einer Landesbehörde, dem die Aufgaben und Befugnisse des Staatskommissars übertragen worden sind. Die Aufsicht über kommunale Angelegenheiten führt der Reichsminister des Innern. Die Geschäfte des Gemeindeprüfungsamtes werden für die Reichshauptstadt Berlin durch ein beim Reichsministerium des Innern durch Organisationserlaß vom 25. März 1937 errichtetes Gemeindeprüfungsamt wahrgenommen. Dieses Amt ist eine selbständige Dienststelle. Ihr Leiter ist gleichzeitig Referent im Reichsinnenministerium. Die Mitwirkung der Oberrechnungskammer ist aufgehoben.

Eine entsprechende Regelung ist für die Hansestadt Hamburg[166]) getroffen worden. Die Aufsicht über die Hansestadt Hamburg führt ebenfalls der Reichsminister des Innern. Die Durchführung der überörtlichen Prüfung ist durch das Gesetz über die Verfassung und Verwaltung der Hansestadt Hamburg vom 9. Dezember 1937[167]) dem Gemeindeprüfungsamt bei dem Reichsministerium des Innern übertragen worden. Die Vorschriften, die für die Reichshauptstadt Berlin gelten, finden entsprechende Anwendung.[168]) Im übrigen gilt, soweit das Gesetz vom 9. Dezember 1937 nichts Abweichendes bestimmt, die Deutsche Gemeindeordnung.[169])

---

[165]) RGBl. I, S. 957; Die Mitwirkung der Oberrechnungskammer, die in der 1. DurchfVO. z. Gesetz vom 1. Dezember 1936, vom 24. Dezember 1936, noch aufrecht erhalten war, ist jetzt aufgehoben.

[166]) Das Gesetz über Groß-Hamburg und andere Gebietsbereinigungen vom 26. Januar 1937 (RGBl. I, S. 91) hat die Gemeinde „Hansestadt Hamburg" geschaffen.

[167]) RGBl. I, S. 1327.

[168]) § 11 des Gesetzes über die Verfassung und Verwaltung der Hansestadt Hamburg.

[169]) § 7 dieses Gesetzes.

c) Die überörtliche Rechnungsprüfung in den anderen deutschen Ländern.

aa) Länder mit Prüfungsstellen bei den Staatsaufsichtsbehörden.

Einige deutsche Länder haben bei den Staatsaufsichtsbehörden besondere Prüfungsstellen eingerichtet. Vorbild für die Einrichtung dieser Stellen sind die Gemeindeprüfungsämter bei den preußischen Regierungspräsidenten und Landräten gewesen. Diese Prüfungsstellen haben vor allem die Aufgabe, der Staatsaufsichtsbehörde die Prüfungsberichte zu liefern, die die Unterlage für die von der Staatsaufsichtsbehörde gemäß § 99 DGO. zu erteilende Entlastung bilden.

Mecklenburg.

Mecklenburg hat mit Wirkung vom 1. April 1937 ein Gemeindeprüfungsamt bei dem Ministerium des Innern eingerichtet.[170]) Die Tätigkeit dieses Amtes erstreckt sich auf die Stadtkreise, auf die Kommunalabteilung der Landkreise sowie auf die kreisangehörigen Städte. Aufgabe des mecklenburgischen Gemeindeprüfungsamtes ist die Durchführung der überörtlichen Prüfungen des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung sowie der wirtschaftlichen Unternehmen. Das Gemeindeprüfungsamt ist Bilanzprüfer für die Pflichtprüfung der Wirtschaftsbetriebe.

Braunschweig.

Die überörtliche Prüfung der größeren Städte und der Kreisgemeindeverbände erfolgt in Braunschweig durch ein Gemeindeprüfungsamt, das bei dem Ministerium des Innern gebildet worden ist. Die Prüfung der übrigen Gemeinden ist Aufgabe der Kreisdirektionen. Die Bestimmungen des Gemeindefinanzgesetzes vom 24. April 1933,[171]) die besagen, daß die Gemeinden zur Vornahme einer überörtlichen Prüfung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens verpflichtet sind, gelten nicht mehr, insbesondere findet eine überörtliche Prüfung durch die Treuhandabteilung der braunschweigischen Staatsbank als überörtlicher Prüfungsstelle nicht mehr statt.[172])

Oldenburg.

Zur Durchführung einer überörtlichen Rechnungsprüfung ist bei dem Ministerium des Innern eine Rechnungsprüfungsstelle errichtet worden.

---

170) Die Länder Mecklenburg-Schwerin und Mecklenburg-Strelitz sind durch das Gesetz vom 15. Dezember 1933 (RGBl. I, S. 1065) zu dem Land Mecklenburg vereinigt worden.

Das Gemeindeprüfungsamt bei dem Ministerium des Innern ist durch Verwaltungsanordnung errichtet worden. Diese ist nicht veröffentlicht.

171) Braunschw.GVS. 1933, S. 51.

172) 1. DurchfVO. z. Braunschw.GFG. vom 2. August 1934 (Braunschw.GVS., S. 164). Diese Regelung ist durch die Verordnung zur Aufhebung der 1. DurchfVO. vom 2. Juli 1937 (Braunschw.GVS., S. 69) aufgehoben worden.

Diese Rechnungsprüfungsstelle hat die Aufgabe, die kreisfreien Städte und die Gemeindeverbände überörtlich zu prüfen. Die übrigen Gemeinden werden durch entsprechende Prüfungsstellen bei den unteren Verwaltungsbehörden überörtlich geprüft.

Sachsen.

Das Land Sachsen hat mit Wirkung vom 15. September 1937[173]) bei den Kreis- bezw. Amtshauptleuten Prüfungsabteilungen eingerichtet. Die Prüfungsabteilungen haben die der unmittelbaren Aufsicht der Kreis- bezw. Amtshauptleute unterstehenden Gemeinden im Sinne des § 99 DGO. überörtlich zu prüfen. Der Sachbearbeiter für Gemeindeangelegenheiten darf nicht gleichzeitig Leiter der Prüfungsabteilung sein.

Anhalt.

Die überörtliche Prüfung ist in Anhalt durch die Verordnung betreffend die Nachprüfung der Gemeindehaushaltsführung vom 26. November 1934 neu geregelt worden.[174]) Danach sind das Staatsministerium, Abteilung Inneres, und die Kreisämter als Gemeindeaufsichtsbehörden überörtliche Prüfungsstellen. Sie haben in dieser Eigenschaft die Aufgaben wahrzunehmen, die den überörtlichen Prüfungsverbänden nach der Gemeindefinanzverordnung vom 3. Januar 1933[175]) oblagen. Die Gemeindeaufsichtsbehörden können sich zur Erfüllung dieser Aufgaben der Rechnungsprüfungsämter der Kreise oder auch öffentlich bestellter Wirtschaftsprüfer bedienen. Das Staatsministerium hat die einheitliche Durchführung der Prüfung sicherzustellen.

Lippe.

Die überörtliche Prüfung der lippischen Gemeinden, die alle kreisangehörig sind, erfolgt durch die Rechnungsprüfungsämter der Landkreise. Diese Ämter sind auf Grund der Gemeindefinanzverordnung vom 15. Mai 1933 als Dienststellen des Landrats eingerichtet worden.[176])

bb) Länder mit besonderen selbständigen Prüfungseinrichtungen.

Hessen.

Die Prüfung der Gemeinderechnungen war in Hessen bislang Aufgabe der Oberrechnungskammer. Diese ist durch das Gesetz vom 17. Juni

[173]) Die Einrichtung der Prüfungsabteilungen erfolgte auf Grund der Verordnungen vom 8. Januar 1937 und vom 18. August 1937, die nicht veröffentlicht sind.

[174]) Anhalt. ABl. 1934, S. 355.

[175]) Abschn. 1 dieser VO.

[176]) Lipp.GS., S. 66, § 19.

1936[177]) aufgelöst worden. Zur Durchführung der überörtlichen Prüfung des gemeindlichen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens ist durch das Gesetz vom 13. April 1937[178]) die hessische Gemeinderechnungskammer errichtet worden. Die Gemeinderechnungskammer ist eine Landesbehörde. Sie hat die Aufgaben der Oberrechnungskammer wahrzunehmen, soweit diese nicht auf den Rechnungshof des Deutschen Reiches und auf das hessische Rechnungsamt übergegangen sind. Die Vorschriften, die für die Oberrechnungskammer bezüglich des nichtstaatlichen Rechnungswesens maßgebend waren, finden weiter Anwendung. Die Beamten werden ebenfalls von der Gemeinderechnungskammer übernommen. Im übrigen gelten die Bestimmungen der Deutschen Gemeindeordnung.

Thüringen.

Die Durchführung der überörtlichen Rechnungsprüfung bei den Gemeinden ist Aufgabe des Prüfungsverbandes thüringischer Kreise und Gemeinden. Dieser Verband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts.[179]) Der Prüfungsverband umfaßt alle Gemeinden mit mehr als 2000 Einwohnern und alle Landkreise sowie die kommunalen Zweckverbände.[180]) Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern können durch Beschluß der kommunalen Aufsichtsbehörde, der der Genehmigung des Ministeriums des Innern bedarf, durch den Verband überörtlich geprüft werden.

Die Gemeinden, die nach dieser Verordnung nicht der überörtlichen Prüfung unterliegen, werden vom Kreisamt geprüft. Die Prüfung kann der Kontrollstelle des Landkreises übertragen werden.[181])

Organe des Prüfungsverbandes sind der Vorstand und der Beirat. Der Vorsitzende wird vom Minister des Innern bestimmt. Der Vorstand beruft die Mitglieder des Beirates, die aus dem Kreis der Städte, Gemeinden und Landkreise entnommen werden.[182])

Die Kommunalaufsichtsbehörde ist weitgehend in die Prüfungstätigkeit eingeschaltet. Sie kann Beauftragte zur Teilnahme an der Prüfung entsenden und erhält eine Ausfertigung des Prüfungsberichtes.[183])

Aufgabe des Verbandes ist die überörtliche Prüfung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens. Sie erfolgt unvermutet und hat bei Städten mit eigenen örtlichen Kontrollstellen den Charakter einer ergänzenden Prüfung. Bei Gemeinden ohne örtliche Prüfungsstelle erstreckt sie sich auf die in § 88 Abs. 2 der Thüringischen Kreis- und Gemeindeordnung festgelegten Aufgaben. Die Prüfung der Jahresrechnung mußte

---

177) RGBl. II, S. 209.
178) Hess.RegBl., S. 149.
179) § 2 der VO. über die überörtliche Prüfung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens der Gemeinden vom 28. März 1933. (Thür.GS., S. 225).
180) § 1 der 2. DurchfVO. zur Verordnung vom 28. März 1933.
181) § 2 Abs. 2 dieser 2. DurchfVO.
182) § 4 der Verordnung vom 28. März 1933.
183) § 6 dieser VO.

bisher dem Verband besonders übertragen werden. Der Verband ist Bilanzprüfer im Sinne der Verordnung vom 30. März 1933.[184]).

Bayern.

Die Durchführung der überörtlichen Prüfung ist in Bayern Aufgabe des Prüfungsverbandes öffentlicher Kassen. Der Verband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts mit dem Recht auf Selbstverwaltung unter der Aufsicht des Staaatsministeriums. Die Aufsicht wird von einem besonderen Staatskommissar wahrgenommen.[185])

Der Prüfungsverband öffentlicher Kassen wurde bereits im Jahre 1919 von dem Bayrischen Sparkassen- und Giroverband in Verbindung mit dem bayrischen Städtebund gegründet. Er erhielt durch die Bekanntmachung des Staatsministeriums des Innern vom 13. Januar 1920 die Rechtsfähigkeit als Verein des öffentlichen Rechts. Durch die Ministerialbekanntmachung vom 4. Januar 1929[186]) wurde der Verband als Verband zur Durchführung von Prüfungen der Gemeindekassen- und Rechnungen gemäß Artikel 142 der Bayrischen Gemeindeordnung anerkannt.

Die Pflichtmitglieder werden von dem Staatsministerium des Innern bestimmt. Mitglieder sind der bayrische Gemeindetag und der bayrische Sparkassen- und Giroverband. Nach der Ministerialbekanntmachung vom 4. Januar 1929 gehören die Bezirke, die Gemeinden bis zu 2000 Einwohnern, die eine Sparkasse haben, sowie alle Gemeinden von 2001 bis 10000 Einwohnern, die Sparkassenzweckverbände und schließlich alle Gemeinden, die eine Sparkasse haben und nicht über eine eigene ausreichende Prüfungseinrichtung verfügen,[187]) pflichtmäßig dem Prüfungsverband an. Die anderen Gemeinden können dem Verband freiwillig beitreten. Praktisch gehören ihm sämtliche Gemeinden in Bayern mit mehr als 2000 Einwohnern an.[188]).

Organe des Prüfungsverbandes waren bisher der Vorstand und der Landesausschuß.[188a]) Der Landesausschuß ist durch die Bekanntmachung vom 19. Mai 1934[189]) aufgelöst worden. Der Vorstand besteht aus 9 Mitgliedern: der Vorsitzende und sein Stellvertreter, der Leiter des Prüfungsamtes und sein Stellvertreter, drei Mitglieder des bayrischen Gemeindetages (Landesdienststelle des Deutschen Gemeindetages), zwei Vertretern des bayrischen Sparkassen- und Giroverbandes.

---

[184]) § 1 Abs. 3 der 2. DurchfVO.

[185]) Bek. des Staatsministeriums des Innern vom 15. September 1932 (MABl., S. 93).

[186]) Bayr.GVBl., S. 2.

[187]) Vgl. Bek. des Staatsministeriums des Innern vom 4. Januar 1929.

[188]) Vgl. Handb. des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens der Bayr. Gemeinden und Bezirke, S. 139.

[188a]) Vgl. §§ 6—19 der Verbandsatzung in der Fassung der Bek. vom 15. September 1932 (MABl., S. 93).

[189]) MABl., S. 69.

Aufgabe des Verbandes ist die Durchführung von Prüfungen des Kassen- und Rechnungswesens einschließlich der Prüfung der Wirtschaftlichkeit der Verwaltung bei den Gemeinden und Bezirken, sowie die Prüfung der gemeindlichen Anstalten und Stiftungen, der Sparkassen und sonstiger öffentlicher Kassen. Schließlich hat der Verband die Kassen, Rechnungen, Bilanzen und die Wirtschaftlichkeit der von diesen Körperschaften verwalteten Betriebe und Einrichtungen wirtschaftlicher Art zu prüfen. Die Förderung des gemeindlichen Kassen- und Rechnungswesens ist ebenfalls Aufgabe des Prüfungsverbandes. Die Staatsaufsichtsbehörde kann weitere Prüfungen anordnen.[189a] Der Verband ist ebenfalls Bilanzprüfer für die Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand.[190]

Baden.

Das Gesetz zur Änderung einzelner Bestimmungen der badischen Gemeindeordnung vom 9. Januar 1934[191] bestimmt, daß die Prüfung der Gemeinderechnungen durch ein überörtliches unabhängiges Rechnungsprüfungsamt zu erfolgen hat. Durch die Verordnung über die Rechnungsprüfung in großen Gemeinden und Städten vom 22. Januar 1934[192] ist das badische Gemeinderechnungsprüfungsamt errichtet worden. Es ist eine Anstalt des öffentlichen Rechts. Der Prüfung durch die Anstalt unterliegen die Haushaltsrechnungen der großen Gemeinden und Städte. Die Prüfung der Gemeinderechnungen der kleinen und mittleren Gemeinden erfolgt durch die Staatsaufsichtsbehörden.

Organe der Anstalt sind der Vorsitzende und der Verwaltungsrat. Die Prüfungsaufgaben werden durch den Direktor der Anstalt und durch die Prüfer erledigt. Die Anstellung dieser Personen ist nach Ablauf eines Jahres unwiderruflich.[193] Die Prüfer sind bei der Erledigung der Prüfungsaufträge unabhängig. Der Verwaltungsrat besteht aus dem Vorsitzenden, seinem Stellvertreter und fünf weiteren Mitgliedern. Diese werden auf Vorschlag des badischen Gemeindetags vom Minister des Innern auf sechs Jahre widerruflich ernannt.

Die Staatsaufsicht führt der Minister des Innern. Er hat mitzuwirken bei dem Erlaß der Satzung, der Dienstanweisung für die Durchführung der Prüfungsgeschäfte, sowie bei der Anstellung des Direktors der Anstalt und der Prüfer. Ihm steht auch ein Ersatzbeschlußrecht für und gegen die Anstalt zu.

Aufgabe der Anstalt ist neben der Prüfung der Haushaltsrechnungen die Durchführung von Prüfungen der Gesamtverwaltung auf Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Diese Prüfungen müssen von der Gemeinde oder der Aufsichtsbehörde beantragt werden. Im Rahmen der reichsge-

---

189a) § 2 der Bek. v. 15. 9. 32.

190) Bek. des Staatsministeriums des Innern vom 19. 5. 1934. (MABl., S. 69).

191) Bad.GVBl., S. 13.

192) Bad.GVBl., S. 14.

193) § 5 RPVO.

setzlichen Vorschriften hat die Anstalt die Prüfung der Wirtschaftsbetriebe der öffentlichen Hand durchzuführen.[194])

Die Anstalt hat keine Zwangsbefugnisse gegenüber ihren Mitgliedern. Nach Abschluß der Prüfung und nach Beantwortung der Prüfungsbemerkungen erläßt das Gemeinderechnungsprüfungsamt einen Prüfungsbescheid. Dieser Bescheid wird der geprüften Gemeinde und der Staatsaufsichtsbehörde zugestellt. Die Vollziehung des Prüfungsbescheides wird von der Staatsaufsichtsbehörde, die sich dazu des Gemeinderechnungsprüfungsamtes bedienen kann, überwacht.

Württemberg.

Das Staatsministerium hat zur Regelung der überörtlichen Rechnungsprüfung auf Grund des Ermächtigungsgesetzes vom 20. Juni 1933[195]) das Gesetz über die Württembergische Prüfungsanstalt für Körperschaften vom 27. Januar 1934[196]) erlassen. Die Prüfungsanstalt ist eine rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts.

Mitglieder der Prüfungsanstalt sind die Amtskörperschaften, die großen und mittleren Städte sowie gewisse Zweckverbände.[197]) Der Innenminister kann anordnen, daß alle Zweckverbände[198]) sowie die Haushaltsrechnung des Landesfürsorgeverbandes,[199]) der Pensionskasse für Körperschaftsbeamte[200]) und der öffentlichen Sparkassen, des württembergischen Sparkassen- und Giroverbandes und der württembergischen Girozentrale[200a]) von der Prüfungsanstalt geprüft werden.

Organe dieser Anstalt sind der Vorsteher und der Beirat.[201]) Der Vorsteher wird vom Ministerium des Innern ernannt. Der Vorsitzende des Beirates ist der Vorstand der Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung. Die Aufsicht über die Anstalt wird ebenfalls von dieser Ministerialabteilung unter der Oberaufsicht des Ministers des Innern ausgeübt.[202]) Der Beirat besteht aus dem Vorsitzenden und sechs weiteren Mitgliedern. Von Amts wegen gehören ihm der Kommunal-

---

[194]) § 2 RPVO.

[195]) Württ.RegBl., S. 193.

[196]) Württ.RegBl., S. 37.

[197]) Art. 2 des Gesetzes v. 27. 1. 1934. Es werden nur die Zweckverbände ohne Weiteres geprüft, für deren Verwaltung und Beaufsichtigung die für große und mittlere Städte geltenden Vorschriften Anwendung finden.

[198]) Die Prüfung der Rechnungen aller anderen Zweckverbände wird durch Verwaltungsanordnung geregelt. VollzugsVO. vom 7. Mai 1934 (Württ.RegBl., S. 162).

[199]) Die Prüfung der Rechnungen des Landesfürsorgeverbandes ist in der VollzugsVO. vom 7. Mai 1934 angeordnet.

[200]) Die Prüfung der Rechnungen der Pensionskasse für Körperschaftsbeamte ist ebenfalls in der genannten VollzugsVO. angeordnet.

[200a]) Bezüglich der Prüfung der Rechnungen dieser Institute hat die 2. VollzugsVO. vom 29. Januar 1935 (Württ.RegBl., S. 2) die erforderlichen Anordnungen getroffen.

[201]) Art. 6 des Gesetzes v. 27. Januar 1934.

[202]) Art. 6 und 8 dieses Gesetzes.

sachberater des Gaues Württemberg-Hohenzollern der NSDAP. und der Leiter der Landesdienststelle Württemberg des Deutschen Gemeindetages als Mitglieder an. Die anderen Mitglieder werden auf drei Jahre von dem Vorsitzenden des Beirates aus dem Kreise der Landräte, der Bürgermeister, der Kreispfleger und der Beamten des Sparkassen- und Giroverbandes berufen.[203]) Der Beirat hat den Anstaltsvorsteher bei der Ausübung der Prüfungstätigkeit und bei der Verwaltung der Anstalt zu beraten. Ein Beschlußrecht hat der Beirat nicht.

Neben der Prüfung der Haushaltrechnungen hat die Prüfungsanstalt auf Anordnung des Innenministeriums auch Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsprüfungen vorzunehmen. Bei den Sparkassen werden besondere Betriebsprüfungen durchgeführt. Die Prüfungsanstalt ist auch Bilanzprüfer im Sinne der Verordnung vom 30. März 1933.[204]) Die Anstalt hat auf Verlangen des Innenministeriums oder der Ministerialabteilung für Bezirks- und Körperschaftsverwaltung sich über Gegenstände, die ihrem Tätigkeitsgebiet angehören, gutachtlich zu äußern.[205]) Die Aufsichtsbehörde kann die Prüfungsanstalt veranlassen, bei den Prüfungen ihre Tätigkeit auf Vorgänge und Tatsachen zu erstrecken, deren Feststellung oder Aufklärung die Aufsichtsbehörde als notwendig erachtet.[206]) Nach Abschluß des Prüfungsverfahrens trifft die Aufsichtsbehörde die gebotenen Anordnungen.

3. Die Systeme der gemeindlichen Rechnungsprüfung in der Gegenwart.

Die Durchführung von überörtlichen Prüfungen des gemeindlichen Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens hat sich in allen deutschen Ländern durchgesetzt. Die Deutsche Gemeindeordnung schreibt eine solche Prüfung bindend vor. Die Organisationsformen der gemeindlichen Rechnungsprüfungsbehörden sind jedoch noch verschieden. Die Betrachtung der in der Deutschen Gemeindeordnung selbst vorgesehenen Errichtung einer Prüfungsanstalt soll hier entfallen, da die entsprechenden Verordnungen noch ausstehen. Tatsächlich haben wir im Wesentlichen zwei Grundformen der Organisation der gemeindlichen Rechnungsprüfungsbehörden zu unterscheiden: Staatliche Prüfungsstellen und selbständige Körperschaften. Die staatlichen Prüfungsstellen, z. B. die Gemeindeprüfungsämter in Preußen, Mecklenburg, die Prüfungsabteilungen in Braunschweig und Sachsen sind als besondere Dienststellen den Gemeindeaufsichtsbehörden angegliedert und unterstehen dem Leiter dieser Behörde. Die Gemeinden haben auf die Tätigkeit dieser Prüfungsämter keinen Einfluß.

In den süddeutschen Staaten wird die überörtliche Prüfung von rechtlich selbständigen Körperschaften durchgeführt (Bayrischer Prüfungs-

---

[203]) Art. 9 Abs. 3 dieses Gesetzes.

[204]) Art. 4 dieses Gesetzes.

[205]) Art. 6 Abs. 2 dieses Gesetzes.

[206]) Art. 7 Abs. 3 dieses Gesetzes. Die Prüfung der Rechnungen der kleineren Gemeinden ist auch in Württemberg Aufgabe der Staatsaufsichtsbehörde (Oberamt).

verband öffentlicher Kassen, Badisches Gemeinderechnungsprüfungsamt, Württembergische Prüfungsanstalt für Körperschaften usw.). Diese Körperschaften haben das Recht auf Selbstverwaltung. Sie sind zwar der Aufsicht des Staates unterworfen, aber andererseits besitzen sie sowohl gegenüber den Gemeindeaufsichtsbehörden als auch gegenüber den Gemeinden und ihren sonstigen Mitgliedern die rechtliche Selbständigkeit. Während sich die Tätigkeit der staatlichen Prüfungsämter auf die Gemeinden und Gemeindeverbände beschränkt, prüfen die Körperschaften auch die Rechnungen anderer Verbände mit öffentlicher Rechtsfähigkeit. Die Prüfung der kleineren Gemeinden erfolgt aber auch in den Ländern, die einen besonderen körperschaftlichen Prüfungsverband kennen, durch die Gemeindeaufsichtsbehörden. Der Zustand ist für diese Gemeindegruppen also dem der Länder mit staatlichen Prüfungsämtern angeglichen.

Eine besondere Stellung nimmt die hessische Gemeinderechnungskammer ein. Sie ist eine Landesbehörde. Als solche kann sie weder mit den Prüfungsverbänden des öffentlichen Rechts noch mit den Gemeindeprüfungsämtern bei den Staatsaufsichtsbehörden verglichen werden, da sie nicht der Gemeindeaufsichtsbehörde angegliedert ist noch eigene Rechtspersönlichkeit besitzt. Diese Einrichtung muß daher als besonderes System gewertet werden.

4. Entlastung des Bürgermeisters nach der Deutschen Gemeindeordnung.

Das Ergebnis der überörtlichen Prüfung der Rechnung bildet die Grundlage für die Entlastung des Bürgermeisters. Die Entlastung wird gemäß § 99 Abs. 2 DGO. von der Aufsichtsbehörde erteilt.. Diese kann die Entlastung unbeschränkt oder unter Auflagen erteilen. Der Entlastungsbeschluß wird dem Bürgermeister unter Mitteilung des Ergebnisses der Prüfung zugestellt.

Die Gemeinderäte wirken im Gegensatz zu der Regelung in den älteren Gemeindeverfassungsgesetzen bei der Entscheidung über die Erteilung der Entlastung nicht mit. Sie erhalten lediglich von dem Bürgermeister Mitteilung von dem Entlastungsbeschluß und von dem Ergebnis der Prüfung.[207])

---

[207]) § 99 Abs. 3, Satz 2 DGO.

Zweiter Hauptteil: Die Bedeutung des Rechnungsprüfungswesens für die Gemeinden.

Erster Abschnitt: Organisationsformen der Rechnungsprüfungsbehörden im In- und Ausland.

I. Die verschiedenen Organisationsformen.

1. Die Grundformen.

Nachdem wir die geschichtliche Entwicklung des Rechnungsprüfungswesens dargestellt haben, soll jetzt zunächst eine Übersicht über die verschiedenen, angewandten und vorgeschlagenen Systeme erfolgen. Wir wollen hierbei unser Augenmerk auch auf die wichtigsten Grundlinien der in- und ausländischen Rechtsgestaltung richten.

Die gemeindliche Rechnungsprüfung kann durch eine staatliche Stelle erfolgen. Diese Behörde wird aus dem Gesamtaufbau der Staatsverwaltung herausgenommen und als selbständige Behörde unmittelbar dem Staatsoberhaupt unterstellt. Zur weiteren Sicherung der Unabhängigkeit dieser Prüfungsbehörde gegenüber den zu prüfenden Verwaltungen können ihre Beamten mit richterlicher Unabhängigkeit ausgestattet werden. Diese Organisationsform ist verwirklicht bei dem Rechnungshof des Deutschen Reiches und bei der preußischen Oberrechnungskammer. Auch die obersten Rechnungsprüfungsbehörden der deutschen Länder waren entsprechend ausgestaltet. Besondere Rechnungsprüfungsbehörden für die Gemeindeprüfungen sind auf dieser Organisationsgrundlage nicht errichtet worden. Die hessische Oberrechnungskammer bildete davon keine Ausnahme. Ihr oblag zwar auch die Rechnungsprüfung bei den Gemeinden; diese Tätigkeit war ihr aber in ihrer Eigenschaft als oberste staatliche Rechnungsprüfungsbehörde übertragen worden. Sie kann daher nicht als Besonderheit im Aufbau gemeindlicher Rechnungsprüfungsbehörden angesehen werden.

Eine andere Möglichkeit zur Errichtung staatlicher Prüfungsbehörden ist die Angliederung einer Prüfungsstelle an eine Behörde der allgemeinen inneren Verwaltung. Diese Prüfungsstelle ist dann Teil der betreffenden Verwaltungsbehörde. Entsprechend der Bedeutung ihrer Tätigkeit wird die Stellung des Leiters und der Prüfer zumeist gegenüber den anderen Beamten hervorgehoben. Sie unterstehen aber stets der Dienstgewalt des Leiters der Behörde. Diese Organisationsform wurde erstmalig durch das preußische Gemeindefinanzgesetz vom 15. Dezember 1933 praktisch bedeutsam. Die Selbstverwaltungskörperschaften wandten sich gegen einen solchen Aufbau der überörtlichen Rechnungsprüfung, da sie darin eine Stärkung der Staatsaufsicht sahen und befürchteten, daß diese Prüfungsstellen nicht unabhängig in der Durchführung ihrer Tätigkeit wären und die Besonderheiten der gemeindlichen Selbstverwaltung nicht genügend berücksichtigt würden.

Im Gegensatz hierzu steht die Organisationsform von Prüfungsverbänden als kommunale Zweckverbände. Verwirklicht wurde diese Form durch die preußische Gemeindefinanzverordnung vom 2. November 1932. Die zu errichtenden provinziellen Prüfungsverbände waren kommunale Zweckverbände. Die kommunalen Spitzenverbände übten auf die Tätigkeit der Prüfungsverbände einen starken Einfluß aus. Deshalb sahen die Staatsaufsichtsbehörden darin keine geeignete Organisationsform für den Aufbau einer überörtlichen Rechnungsprüfung, da den Verbänden die nötige Unabhängigkeit von den zu prüfenden Gemeinden fehlen würde.

Dieser Organisationsform ist die Angliederung von Prüfungsverbänden an die kommunalen Spitzenverbände ähnlich. Hier sind die kommunalen Spitzenverbände unmittelbar Träger der überörtlichen Rechnungsprüfung. So hatten sich der Deutsche Städtetag und der Reichsstädtebund sowie viele Städtetage der Länder Prüfungseinrichtungen angegliedert, z. B. der ostpreußische Städteverband, den ostpreußischen Wirtschaftsverband oder der thüringische Städteverband, den Revisions- und Treuhandverband thüringischer Städte und Gemeinden.

Die vierte Grundform für den Aufbau gemeindlicher Rechnungsprüfungsbehörden ist die Errichtung einer Anstalt oder einer Körperschaft des öffentlichen Rechts. Diese Gestaltung der Rechnungsprüfungsbehörden hat den Vorteil, daß die Anstalt bzw. Körperschaft sowohl gegenüber dem Staat (Staatsaufsichtsbehörde) als auch gegenüber den Gemeinden selbständig ist und daher den doppelten Zweck der überörtlichen Rechnungsprüfung unvoreingenommen erfüllen kann. Diese Form ist deshalb auch von der Deutschen Gemeindeordnung gewählt worden. Das ist für den gegenwärtigen Rechtszustand von besonderer Bedeutung, da die prüfende Anstalt von der Staatsaufsichtsbehörde unabhängig sein muß, weil sie dieser die sachlichen Unterlagen für die Erteilung der Entlastung beschaffen muß und andererseits besitzt sie auch gegenüber den zu prüfenden Gemeinden die zur Durchführung einer unabhängigen überörtlichen Rechnungsprüfung erforderliche rechtliche und tatsächliche Selbständigkeit. Die Prüfungsanstalten in Bayern, Baden, Württemberg und Thüringen entsprechen bereits im allgemeinen diesen Erfordernissen.

2. Die Vorschläge im Schrifttum.

Auf diesen Grundformen aufbauend sind auch im verwaltungsrechtlichen Schrifttum verschiedene Vorschläge zur Ausgestaltung des gemeindlichen Rechnungsprüfungswesens gemacht worden.

Bei seinem Vorschlag, die gemeindliche Rechnungsprüfung einer Gemeinderechnungsgesellschaft zu übertragen, geht v. Dungern[208]) davon aus, daß eine erfolgreiche Prüfung der Gemeinden nur dann möglich ist, wenn die Prüfung durch eine unabhängige Stelle vorgenommen wird und vollkommen und gründlich ist. Es genügt daher nicht, wenn die Nachprüfung durch eine außenstehende Stelle vorgenommen wird, sondern die Prüfung muß sowohl die Rechnungskontrolle als auch die Verwaltungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle umfassen. v. Dungern verlangt dann weiter, daß die Prüfungen im angemessenen zeitlichen und örtlichen Abstand erfolgen, um genügend Vergleichsmöglichkeiten für eine kritische Betrachtung der gemeindlichen Ausgabenwirtschaft zu haben und um andererseits den nötigen persönlichen Abstand von der zu prüfenden Verwaltung zu sichern. Zur Erreichung dieses Zieles hat er in dem Entwurf eines Gesetzes, betreffend Erneuerung der Selbstverwaltung und Einrichtung einer Finanzkontrolle[209]) die Errichtung einer Gemeinderechnungsgesellschaft sowie den Wegfall der Staatsaufsicht über die Gemeinden, vorgeschlagen. Die Gemeinderechnungsgesellschaft soll eigene Rechtspersönlichkeit besitzen. Träger der Gesellschaft soll der Staat sein. Das Amt des Präsidenten dieser Gesellschaft soll von dem Präsidenten der Preußischen Oberrechnungskammer oder von dessen Stellvertreter nebenamtlich verwaltet werden. Die Rechte und die Stellung der Beamten der Oberrechnungskammer sollen auch dem Präsidenten und den Direktoren der Gemeinderechnungsgesellschaft zustehen. Die beteiligten Gemeinden sollen in einem Ausschuß vertreten sein. Mitglieder desselben sind neben dem Präsidenten dreißig von den Gemeinden gewählte Vertreter sowie zehn weitere von den Gemeindeverbänden gewählte Persönlichkeiten. Dieser Ausschuß hat lediglich gutachtliche Tätigkeit auszuüben und kann auch von sich aus Vorschläge für die Prüfungstätigkeit machen. Sachlich sollen für die Tätigkeit der Gemeinderechnungsgesellschaft die für die Oberrechnungskammer geltenden Bestimmungen Anwendung finden.

Gegen diesen Vorschlag von v. Dungern ist einzuwenden, daß die Prüfung der Rechnungen durch eine Gemeinderechnungsgesellschaft nicht die Staatsaufsicht ersetzt. Die Aufgabenbereiche beider Behörden decken sich, wie unten gezeigt werden wird, nicht; insbesondere hat die Staatsaufsicht politische Aufgaben zu erfüllen, die von der Rechnungsprüfungsgesellschaft nicht wahrgenommen werden können. Zudem läßt die enge personelle Verbindung mit der Oberrechnungskammer erwarten, daß die eigentliche Prüfung ausschließlich nach staatlichen Gesichtspunkten

---

[208]) v. Dungern: Die Finanzkontrolle im Staate und in den Gemeinden.
[209]) v. Dungern: a. a. O., Anhang.

durchgeführt wird. Hierbei können die für die einzelnen Gemeinden bestehenden Besonderheiten nicht genügend berücksichtigt werden.

Popitz[210]) geht bei seinen Vorschlägen ebenfalls von der Notwendigkeit einer umfassenden Prüfung der Gemeindewirtschaft aus. Zur Durchführung dieser Prüfung schlägt er vor, daß bei jeder Staatsaufsichtsbehörde eine staatliche Prüfungsstelle mit unabhängigen Beamten eingerichtet wird. Die oberste Rechnungsprüfungsbehörde des Staates soll diese Prüfungsstelle leiten und überwachen. Die eigentliche Prüfung wird aber von der Gemeinde selbst vorgenommen. Die staatliche Prüfstelle soll dann die endgültige Prüfung vornehmen und ihre Berichte der Gemeindevertretungskörperschaft und der Staatsaufsichtsbehörde zur Verfügung stellen. Zur Abschwächung des rein staatlichen Charakters dieser Prüfungseinrichtung schlägt Popitz vor, dieser Beamte der zum Bezirk dieser Behörde gehörenden Gemeinden auf eine Anzahl von Jahren beizugeben. Den Wert dieser Organisationsform sieht Popitz darin, daß sie eine unabhängige Kritik der Maßnahmen des Gemeindevorstandes gewährleistet; andererseits befürchtet er selbst, daß die Prüfung zu sehr auf das Technische beschränkt bleibt.

Popitz macht deshalb einen zweiten Vorschlag[211]) dahingehend, daß jedem Kommunaldezernenten ein besonderer Beamtenstab für das Gemeinderechnungswesen beigegeben wird. Diese sollen aus den Beamten der gemeindlichen Prüfungsämter entnommen werden und für eine bestimmte Zeit der staatlichen Prüfungsstelle zugeteilt werden. Die eigentliche Rechnungsprüfung soll auch hier Aufgabe der Gemeinde sein. Die Staatsaufsichtsbehörde soll durch ihre Beamten den Gang der Prüfung überwachen und nach Ermessen an Ort und Stelle an der Prüfung teilnehmen. Sie kann zu dem von dem gemeindlichen Prüfungsamt anzufertigenden Prüfungsbericht Stellung nehmen und ihre Stellungnahme mit dem Bericht des örtlichen Rechnungsprüfungsamtes der Gemeindevertretung vorlegen. Die Kommunalaufsichtsbehörde selbst hat dadurch die Möglichkeit, bei Verstößen gegen gesetzliche Vorschriften mit den Aufsichtsmitteln einzugreifen.

Gegen den ersten Vorschlag von Popitz, die staatliche Prüfstelle der Aufsicht der Oberrechnungskammer zu unterstellen, ist einzuwenden, daß dies eine Zersplitterung der Zuständigkeiten in der gemeindlichen Rechnungsprüfung herbeiführen würde. Dadurch würde die Durchführung einer gründlichen und umfassenden Rechnungsprüfung in Frage gestellt. Der zweite Vorschlag von Popitz, der durch die Einrichtung der Gemeindeprüfungsämter bei den Staatsaufsichtsbehörden in Preußen teilweise Wirklichkeit geworden ist,[212]) gibt insofern zu Bedenken Anlaß, da die Prüfungsstelle, die die Prüfung nicht selbst vornehmen soll, sondern ihre Tätigkeit im Wesentlichen auf die Nachprüfung des Berichtes der örtlichen Prüfungsstelle beschränken soll, keine gründliche Arbeit

---

[210]) Popitz: Der künftige Finanzausgleich zwischen Reich, Ländern und Gemeinden, S. 78 ff.

[211]) Popitz a. a. O., S. 79.

[212]) § 122 GFG.

leisten kann. Diese Prüfung kann daher auch nicht als geeignete überörtliche Prüfung anerkannt werden, da diese m. E. eine eigene selbständige Nachprüfung der Haushaltsrechnung und ihrer Unterlagen erfordert.

Einen anderen Weg als v. Dungern und Popitz geht Trumpler.[213]) Er schlägt vor, die Rechnungsprüfung den Gemeinden als Auftragsangelenheit zu übertragen. Er begründet dies damit, daß die Rechnungslegung und die Rechnungsprüfung eine öffentliche Aufgabe und keine Selbstverwaltungsangelegenheit sei, da sie gerade den Zweck habe, über Selbstverwaltungsangelegenheiten Rechenschaft abzulegen. Beide Tätigkeiten dürften aber nicht in einer Hand liegen und es sei daher folgerichtig, die Prüfungseinrichtungen der Aufsichtsbehörde zu unterstellen, die ohnehin eine laufende Überwachung der Gemeinden vorzunehmen habe. Die Übertragung als Auftragsangelegenheit würde auch die praktische Arbeit der Aufsichtsbehörde fördern, da ein genauer Einblick in die Verwaltung die Sachkenntnis der Aufsichtsbehörde fördere und damit einer wirksamen Aufsicht diene. Die Übertragung als Auftragsangelegenheit beschränke auch die gemeindliche Selbstverwaltung nicht, da es auch weiterhin Aufgabe der Gemeindevertretung sei, die Folgerungen aus dem Ergebnisse der Rechnungsprüfung zu ziehen.

Trumplers Ausgangspunkt, die Trennung von öffentlichen Aufgaben und Selbstverwaltungsangelegenheiten, ist nicht berechtigt, da auch die Selbstverwaltungsangelegenheiten öffentliche Aufgaben sind. Die Übertragung der Rechnungsprüfung als Auftragsangelegenheit verkennt auch die weitergesteckten Ziele einer überörtlichen Rechnungsprüfung, die vor allem auch eine umfassende Wirtschaftlichkeitsprüfung sein soll. Diese Prüfungstätigkeit setzt aber voraus, daß die überörtliche Prüfungsstelle die Möglichkeit hat, sich durch zahlreiche Prüfungen bei den verschiedenen Gemeindegruppen das nötige Vergleichsmaterial zu beschaffen, um diese Tätigkeit wirksam und erfolgreich ausüben zu können. Das ist aber nicht möglich, wenn die Rechnungsprüfung allein den Gemeinden obliegen soll. Eine wirksame Überwachung der Tätigkeit der örtlichen Prüfungsstellen setzt aber wiederum voraus, daß die Aufsicht über dieses Aufgabengebiet von Personen ausgeübt wird, die die erforderliche Sachkenntnis besitzen. Das würde in der Praxis dazu führen müssen, die Aufsichtsbehörden entsprechend zu besetzen. Doppelarbeit würde sich kaum vermeiden lassen.

Diese Vorschläge haben für die Ausgestaltung des Rechnungsprüfungswesens insofern wenig Bedeutung, da sie auf Grundlagen des Gemeindeverfassungsrechts aufgebaut sind, die durch die Deutsche Gemeindeordnung überholt wurden. Der Wert dieser Vorschläge kann vielmehr nur noch darin gesehen werden, daß sie in der Zeit der Entwicklung des gemeindlichen Rechnungsprüfungswesens Vorschläge für den Aufbau der Prüfungsbehörden machten. Sie mußten dabei entsprechend dem zu dieser Zeit geltenden Recht auch den Einbau der Gemeindevertretungskörperschaften in das Prüfungssystem berücksichtigen. Für die Ausgestaltung der Prüfungsanstalt kommen diese Vorschläge nicht in Betracht, da sie

---

[213]) Trumpler, S. 63.

gerade die Organisationsform der Anstalt nicht in Erwägung gezogen haben.

II. Die Grundzüge der Regelung des gemeindlichen Rechnungsprüfungswesens in einigen ausländischen Staaten.

1. Die gemeindliche Rechnungsprüfung in England.

Ein gemeindliches Rechnungsprüfungswesen kann sich nur in den Staaten entwickeln, die den Gemeinden einen gewissen eigenen Wirkungskreis zuerkennen. Die englischen Gemeinden haben im Rahmen der Gesetze, die ihnen die einzelnen Aufgaben übertragen, einen bestimmten eigenen Wirkungskreis.[214] Das englische Recht kennt zwei Arten der gemeindlichen Rechnungsprüfung:

a) die städtische Rechnungsprüfung (municipal audit),
b) die staatliche Rechnungsprüfung.

Bei der Regelung der städtischen Rechnungsprüfung ist Ausgangspunkt der Grundsatz, daß die Finanzwirtschaft derjenigen Personen, denen die Verwaltung der Gemeindemittel obliegt, von den Gemeindebürgern, die den Großteil dieser Mittel aufbringen, allein oder mit Hilfe des Staates im Rahmen eines bestimmten Verfahrens kontrolliert wird. Die städtische Rechnungsprüfung wird daher ausgeübt durch zwei jährlich von der Bürgerschaft zu wählende Personen. Diese müssen die Fähigkeit zum Stadtverordneten haben, dürfen aber nicht Stadtverordneter sein. Zu diesen Personen tritt als dritter Prüfer ein Stadtverordneter, der vom Bürgermeister für die Dauer eines Jahres ernannt wird.[215]

Diese Prüfungsart ist aber nur bei Städten zulässig und umfaßt nicht alle Teile der Gemeindeverwaltung. Wichtige Teile derselben, wie Schulverwaltung, Armenfürsorge und Grundsteuerverwaltung sind der staatlichen Kontrolle vorbehalten.[216] Die städtische Prüfung beschränkt sich auf die Prüfung der Rechnungen des gemeindlichen Schatzmeisters und auf die Prüfung der Bücher. Sie findet auch nicht, wie bei uns, im Anschluß an die Aufstellung der Jahresrechnung statt, sondern halbjährlich.[217]

Die Befugnisse der Prüfer sind sehr gering. Sie können wie jeder Gemeindebürger unrechtmäßige Ausgaben vor den Gerichten anfechten, zur Anfertigung eines Berichtes über vorgekommene Unrichtigkeiten sind sie nicht verpflichtet.

---

[214] Schüle, S. 194.
[215] Schüle, S. 185.
[216] Schüle, S. 186.
[217] Schüle, S. 187.

Das Aufgabengebiet und die Organisation der Prüfung zeigen, daß ihr praktischer Wert nicht groß sein kann, da fachlich unvorgebildete Prüfer sich nicht einen Einblick in die wirtschaftlichen Zusammenhänge einer Gemeindeverwaltung verschaffen können und andererseits die enge Begrenzung ihres Aufgabengebietes einen solchen Einblick auch nicht ermöglicht. Gegen die Organisation der städtischen Rechnungsprüfung wird englischerseits selbst noch geltend gemacht, daß die für die Prüfung erforderliche Unabhängigkeit durch die Wahl der Prüfer nicht gewährleistet ist. Die englischen Städte sollen daher teilweise dazu übergegangen sein, ihre Rechnungen durch berufsmäßige Prüfer oder auch durch staatliche Prüfer kontrollieren zu lassen.

Von praktisch größerer Bedeutung ist die Rechnungsprüfung durch staatliche Prüfungsbeamte. England ist für die Durchführung der staatlichen Rechnungsprüfung in fünf Gebiete eingeteilt, denen ein Rechnungsprüfungsinspektor vorsteht. Jedes Gebiet ist in vier Bezirke unterteilt, deren Leitung einem Bezirksrechnungsprüfer obliegt. Diese Beamten haben die in ihrem Bezirk liegenden Grafschaften, Stadt- und Landbezirke sowie die Kirchspiele und gewisse Zweckverbände zu prüfen.[218]) Auch die nicht der Pflichtprüfung durch die staatlichen Prüfungsbeamten unterliegenden Städte werden oft durch diese geprüft, da sie sich aus irgendwelchen Gründen (Darlehnsaufnahme, Staatszuschüsse u. ä.) dazu verpflichten mußten.

Dienstbehörde für die Rechnungsprüfungsbeamten ist das Gesundheitsministerium (Ministry of Health) und nicht die höchste englische Prüfungsbehörde, the Exchequer and Audit Departement.[219]) Die Dienstaufsicht darf die Ausübung der Kontrolltätigkeit und die Abfassung der Berichte sachlich nicht beeinflussen.

Die Prüfung findet nach vorheriger Ankündigung einmal im Jahr nach Abschluß der Rechnungsperiode statt. Der Gesundheitsminister kann außerordentliche Prüfungen bei bestimmten Gemeinden oder auch nur für den Geschäftsbereich eines bestimmten Gemeindebeamten anordnen.[220]) Die Gemeinde hat durch Anfertigung einer Aufstellung über die Einnahmen und Ausgaben die Prüfung vorzubereiten und dem Prüfer sämtliche Unterlagen und Akten zur Verfügung zu stellen. Die Aufstellung über die Einnahmen und Ausgaben ist vor der Prüfung öffentlich auszulegen, um den Gemeindebürgern das Erheben von Einsprüchen zu ermöglichen.

Im Gegensatz zu den Organen der städtischen Rechnungsprüfung haben die staatlichen Prüfer weitgehende Befugnisse. Sie können einzelne Ausgaben dahingehend beanstanden,[221]) daß sie gesetzwidrig oder unrechtmäßig sind, ohne Rücksicht darauf, ob die Ausgaben der Gemeinde nützlich waren oder nicht; die Beanstandung ist ausgeschlossen, wenn die Ausgabe von dem Gesundheitsminister vorher genehmigt worden ist. Eine

---

218) Schüle, S. 19.
219) Schüle, S. 190.
220) Schüle, S. 192.
221) Schüle, S. 193.

Ausgabe kann auch mit der Begründung beanstandet werden, daß sie unvernünftig sei, d. h. die Ausgabe ist derart hoch, daß die Ausübung des Ermessens nicht mehr als vernünftig erscheint.

Die Beanstandung einer Ausgabe kann folgende Wirkung haben.[222]) Sie kann einmal den Verlust der Amtsfähigkeit für eine bestimmte Zeit nach sich ziehen, z. B. ein Gemeindeverordneter, der mit 500 Pfund belastet wird, verliert die Fähigkeit, ein solches Amt für 5 Jahre zu bekleiden. Die Beanstandung kann auch die Folge haben, daß der Beamte, der die Ausgabe unrechtmäßig geleistet hat oder für ihre Leistung verantwortlich war, mit dem Betrag belastet wird, d. h. er hat die beanstandete Summe an die Gemeinde zurückzuerstatten. Diese Folgen treten bei Vorliegen der Voraussetzung kraft Gesetzes ein.

Gegen die Entscheidungen des staatlichen Prüfers gibt es einen doppelten Rechtsschutz:

a) der Belastete kann eine Beschwerde (appeal) an den Gesundheitsminister richten und den Beschluß des Prüfers anfechten, soweit die Belastung nicht mehr als 10 000 Pfund beträgt,[223])

b) der Belastete kann auch den Gerichtshof anrufen (High Court), solange der Gesundheitsminister noch nicht entschieden hat. Für Belastungen, die obigen Betrag überschreiten, ist der Gerichtshof ausschließlich zuständig; im übrigen stehen dem Belasteten diese Rechtsmittel alternativ zur Verfügung.

Bei einem Vergleich der Regelung der gemeindlichen Rechnungsprüfung in England und in Deutschland zeigen sich im besonderen drei Unterschiede:

1. Das englische Recht kennt zwar auch zwei Arten der Rechnungsprüfung, die städtische und die staatliche Rechnungsprüfung. Diese beiden Prüfungssysteme sind aber nicht organisch aufgebaut, d. h. die staatliche Rechnungsprüfung baut nicht auf den Ergebnissen der städtischen Rechnungsprüfung auf, sondern beide Prüfungen sind voneinander unabhängig. In Deutschland dagegen bildet die örtliche Rechnungsprüfung die Grundlage für die überörtliche Ordnungsprüfung. Beide Prüfungen sind organisch aufeinander abgestimmt.

2. Unbekannt sind im Deutschen Recht die weitgehenden Befugnisse der staatlichen Prüfer. Diese können auf Grund des Ergebnisses der von ihnen vorgenommenen Prüfung die Beamten mit den Fehlbeträgen belasten oder den Verlust der Amtsfähigkeit aussprechen. Die deutschen gemeindlichen Rechnungsprüfungsbehörden haben dagegen keine Anordnungsbefugnisse. Sie sind zur Durchsetzung der von ihnen erhobenen Beanstandungen verpflichtet, sich an die Staatsaufsichtsbehörden zu wenden. Aber auch diese können nicht die Bereinigung aller vorgefundenen Mängel anordnen, sondern sie müssen sich bei vermögensrechtlichen Ansprüchen des ordentlichen Rechtsweges[224]) bedienen oder bei dienstlichen Vergehen die Eröffnung eines Dienststrafverfahrens beantragen. Die Übertragung

---

[222]) Schüle, S. 197.
[223]) Schüle, S. 199.
[224]) § 92 DGO.

dieser weitgehenden Befugnisse auf die staatlichen Prüfer findet in der Tatsache eine Erklärung, daß dem englischen Recht eine Staatsaufsicht über die Gemeinden unbekannt ist.[225])

3. Während sich die Gemeindeprüfung in England im wesentlichen auf die Rechnungskontrolle und auf die Prüfung der Gesetzmäßigkeit der Gemeindeverwaltung beschränkt, haben die deutschen gemeindlichen Prüfungsbehörden, insbesondere die überörtlichen Prüfungsstellen, gerade die Aufgabe, die Gemeindeverwaltung und die Gemeindewirtschaft nach wirtschaftlichen und zweckmäßigen Gesichtspunkten zu prüfen. Die Rechnungsprüfung in England bezieht sich auch nicht auf die Prüfung der Jahresrechnung oder auf die Wirtschaftlichkeit der gemeindlichen Haushaltsführung innerhalb eines Rechnungsjahres, sondern sie prüft, wie schon oben gesagt, in der Hauptsache die Gesetzmäßigkeit der gemeindlichen Finanzverwaltung. Das erklärt sich einmal daraus, daß die Tätigkeit der englischen Gemeinde stark gesetzlich gebunden ist und die Gemeinden nicht wie bei uns den Umfang ihres Wirkungskreises weitgehend selbst bestimmen können.

2. Die gemeindliche Rechnungsprüfung in Polen.

Polen[226]) kennt ebenfalls eine gemeindliche Selbstverwaltung. Sie ist durch die Verfassung von 1935 einer strengen Staatsaufsicht unterstellt; diese wird heute grundsätzlich von der Regierung ausgeübt, während die Ausübung der Aufsicht früher Aufgabe der höheren Selbstverwaltungskörper gewesen ist. Entsprechend war auch die Prüfung der Gemeinden bisher eine Aufgabe der Gemeindeverbände. So führte der polnische Städteverband und der polnische Landgemeindeverband auf Wunsch einzelner Gemeinden Wirtschaftsrevisionen durch. Jetzt ist die Rechnungsprüfung durch Verordnung[227]) des Präsidenten der Republik Polen obligatorisch geregelt. Zur Durchführung dieser Prüfungen ist der Revisionsverband der kommunalen Selbstverwaltung gebildet worden (Zwiazek Rewizgjny Samorzadu Terytorjalnego); dieser hat den Rechtscharakter einer amtlichen Institution. Die Aufsicht über den Revisionsverband führt der Innenminister. Die Aufgaben werden in enger Zusammenarbeit mit den kommunalen Aufsichtsbehörden durchgeführt. Der Prüfungspflicht unterliegen die Woiwodschafts- und Kreisselbstverwaltungskörperschaften sowie die kreisfreien Städte. Der Verband der Landkreise und der Städteverband können dem Revisionsverband beitreten.

Die Regelung des gemeindlichen Rechnungsprüfungswesens kann mit den süddeutschen Prüfungsanstalten verglichen werden. Der Revisionsverband ist eine amtliche Institution und kein kommunaler Zweckverband. Ein Vergleich mit den Prüfungsverbänden der preußischen Ge-

---

225) Schüle, S. 6 ff.

226) Porowski: Die kommunale Selbstverwaltung in Polen, Jahrb. f. Kommunalwiss. 1935, S. 213 ff.

227) Porowski, a. a. O., S. 213.

meindefinanzverordnung von 1932 ist daher nicht möglich. Die süddeutschen Prüfungsanstalten bezw. -körperschaften entsprechen daher mehr der Einrichtung der amtlichen Institution polnischen Rechts.

3. Die gemeindliche Rechnungsprüfung in Italien und Frankreich.

Die Einrichtung einer besonderen gemeindlichen Rechnungsprüfung ist, wie bereits oben gesagt wurde, abhängig von dem Bestehen einer wirklichen Selbstverwaltung. Italien hat die Gemeinden als halbstaatliche Körperschaften[228]) in den Staatsaufbau eingeordnet und die Gemeinden dem Präfekten der Provinz unterstellt. Die Gemeinden sind verpflichtet, alle Verordnungen usw. dem Präfekten zur Bestätigung vorzulegen; sie erlangen erst nach der Bestätigung Rechtswirksamkeit.[229]) Bei einem solchen Aufbau der örtlichen Verwaltung ist die Einrichtung besonderer Ämter zur Durchführung der gemeindlichen Rechnungsprüfung nicht denkbar, sondern diese wird von den staatlichen Stellen vorgenommen und obliegt in oberster Instanz dem Staatsrechnungshof.

Auch Frankreich kennt keine gemeindliche Rechnungsprüfung, da auch hier die Gemeinden die unterste Stufe der Staatsverwaltung darstellen.

Die Rechnungen der Gemeinden werden demgemäß, soweit ihr Haushalt den Betrag von 30 000 Franken nicht übersteigt, von dem Präfekten geprüft; die Prüfung der Rechnungen der übrigen Gemeinden ist Aufgabe des Staatsrechnungshofes.

Ein Vergleich dieser Prüfungssysteme mit der gemeindlichen Rechnungsprüfung in Deutschland ist nicht möglich, da die verfassungsrechtlichen Grundlagen über die Stellung der Gemeinden im Staatsaufbau sich grundsätzlich voneinander unterscheiden.

---

228) So Vollweiler: Der Staats- und Wirtschaftsbau in Italien, S. 95.
229) Vollweiler a. a. O., S. 95.

Zweiter Abschnitt: Die wechselseitigen Beziehungen zwischen Selbstverwaltung, Staatsaufsicht, Rechnungsprüfung und Entlastung.

I. Das Verhältnis von Selbstverwaltung und Staatsaufsicht nach der Deutschen Gemeindeordnung.

1. Wandlung des Wesens der gemeindlichen Selbstverwaltung.

Für die Gestaltung des gemeindlichen Prüfungswesens sind die Grundgedanken, auf denen das geltende Gemeindeverfassungsrecht beruht, von entscheidender Bedeutung, da nur das richtige Erfassen dieser Grundgedanken das richtige Verständnis und die richtige Auslegung der Einzelbestimmungen über das Rechnungsprüfungswesen gewährleistet. Diese Grundbegriffe des Gemeindeverfassungsrechts sind Selbstverwaltung und Staatsaufsicht. Über sie soll im folgenden gesprochen werden.

„Eine allgemein gültige Begriffsbestimmung der gemeindlichen Selbstverwaltung erscheint schon deshalb nicht angängig, weil es eine Allgemeingültigkeit der Grundlage, nämlich des Staates und seines Verhältnisses zu den Gemeinden, nicht gibt. Jedes Staatssystem hat in dieser Beziehung sein eigenes Antlitz, zum mindesten seine eigene Haltung und demgemäß ändert sich Inhalt und Wesen des Selbstverwaltungsbegriffes." Diese Ausführungen von Weidemann[230]) gelten in besonderem Maße für die Umgestaltung des deutschen Staatswesens durch die nationalsozialistische Revolution. Die wechselseitigen Beziehungen zwischen Staat und Selbstverwaltung machen es daher erforderlich, eingangs die Änderungen in unserer Staatsauffassung aufzuzeigen. An die Stelle des parlamentarischen Parteienstaates der Weimarer Republik ist mit dem 30. Januar 1933 der völkische Führerstaat getreten. Das bedeutet einen Bruch mit dem liberalen Rechtsstaatsgedanken und mit dem ihm zugrunde liegenden Prinzip der Gewaltenteilung. Gleichzeitig mußte damit die Einrichtung des alten Parlaments verschwinden, das seine Grundlage in dem Vielparteiensystem der Weimarer Republik und in dem Repräsentativsystem hatte.[231])

---

[230]) Weidemann bei Frank: Deutsches Verwaltungsrecht, S. 189.
[231]) Vgl. Walz: Volkstum, Recht und Staat, S. 19 ff.

Die Grundlage des völkischen Führerstaates ist demgegenüber das Volk, gegründet auf dem blut- und rassenmäßigen Volksgedanken. Anstelle der vielen Parteien ist als einzige volkstragende Bewegung die NSDAP. getreten. Diese Wandlung hat ihren Niederschlag in dem Gesetz gegen die Neubildung von Parteien vom 14. Juli 1933[232]) und in dem Gesetz zur Sicherung der Einheit von Partei und Staat vom 1. Dezember 1933[233]) gefunden. Dieses Gesetz bezeichnet die NSDAP. als die Trägerin des deutschen Staatsgedankens und als mit dem Staat unlöslich verbunden.[234]) Damit ist die NSDAP. dem Reichsaufbau verfassungsmäßig eingegliedert worden, während die Parteien der Weimarer Republik ihre Aufgabe oft im Gegensatz zum Staat und im besonderen in Gegensatz zur Staatsführung zu sehen glaubten. Anstelle des Grundsatzes der Gewaltenteilung ist der Grundsatz der Einheit der Führung getreten,[235]) d. h. Regierung und Gesetzgebung sind in der Reichsregierung vereinigt. Das Repräsentativsystem ist endlich von dem Führer und Gefolgschaftsverhältnis abgelöst, d. h. die unmittelbare Gegenwärtigkeit des Volkes ist durch das unmittelbare Verhältnis von Führer und Gefolgschaft als Einheit gewährleistet, ohne daß es der Einschaltung einer diese unmittelbare Gegenwärtigkeit vermittelnder Institution bedarf.[236])

Diese grundsätzliche Umgestaltung unserer Staatsauffassung hat auch die Auffassung von dem Wesen und dem Inhalt der Selbstverwaltung weitgehend beeinflußt. Das zeigt sich besonders deutlich, wenn man sich die bisherigen Begriffsbestimmungen der Selbstverwaltung vergegenwärtigt. Im Schrifttum wurde seit Rudolf von Gneist zwischen einem politischen und einem juristischen Begriff der Selbstverwaltung unterschieden. v. Gneist entwickelte seinen Begriff der Selbstverwaltung in Anlehnung an die Einrichtungen des englischen Local-government. Er verstand darunter im wesentlichen „die Verwaltung der Kreis- und Ortsgemeinden nach den Gesetzen des Landes durch Ehrenämter der höheren und mittleren Stände mittels Kommunal-Grundsteuer", d. h. unter Weglassung des steuerlichen Gesichtspunktes ist für ihn die Selbstverwaltung die Wahrnehmung von Funktionen der inneren Landesverwaltung durch unbesoldete Ehrenbeamte.[237]) Eine ähnliche Auffassung zeigen Meyer-Anschütz, wenn sie unter Selbstverwaltung die Ausübung von Verwaltungsbefugnissen durch Personen verstehen, die aus dem Staatsdienst nicht

---

[232]) RGBl. I, S. 479; § 1 sagt: „In Deutschland besteht als einzige politische Partei die NSDAP."

[233]) RGBl. I, S. 1016.

[234]) § 1 des Gesetzes.

[235]) Walz a. a. O., S. 23; vgl. Art. 1 des Gesetzes zur Behebung der Not von Volk und Reich vom 24. März 1933. (RGBl. I, S. 141) Art. 1 und 2 des Gesetzes über den Neuaufbau des Reiches vom 30. Januar (RGBl. I, S. 75) und das Gesetz über das Staatsoberhaupt des Deutschen Reiches v. 1. Aug. 1934. (RGBl. I, S. 747).

[236]) So Walz a. a. O., S. 35 und Becker in seiner Abhandlung „Führungsordnung und Hierarchie" in Festschrift für Jung, S. 39.

[237]) Vgl. Peters: Grenzen der kommunalen Selbstverwaltung, S. 6.

ihren Lebensberuf machen.[238]) Sie stellen damit zwar nicht auf die unbesoldete Tätigkeit für eine Gemeinschaft ab, sondern nur darauf, daß diese Tätigkeit nicht als Hauptberuf ausgeübt wird. Da die ehrenamtliche Tätigkeit in der Regel auch nebenamtlich sein wird, so bauen von Gneist und Meyer-Anschütz ihre Begriffsbestimmungen auf dem gleichen Grundgedanken auf. Entgegen diesen Anschauungen sehen andere Schriftsteller das Hauptmerkmal der Selbstverwaltung in ihrem Subjekt,[239]) d. h. in ihren Trägern, die durch Wahl derjenigen bestellt sind, deren Angelegenheiten verwaltet werden.

Diesem politischen Begriff der Selbstverwaltung setzt die Wissenschaft den juristischen Begriff der Selbstverwaltung gegenüber und versuchte, aus der Gegenüberstellung von Staat und Selbstverwaltungskörperschaften den Begriff der gemeindlichen Selbstverwaltung zu entwickeln. So kennen Meyer-Anschütz[240]) noch eine weitere Begriffsbestimmung, die ihre Grundlage in dem Träger der Selbstverwaltung hat, d. h. unter Selbstverwaltung ist die Ausübung von Verwaltungsbefugnissen durch mit obrigkeitlicher Gewalt ausgestattete öffentlich-rechtliche Verbände zu verstehen, „die dem Staat ein- und untergeordnet sind, ihm andererseits aber selbständig gegenüberstehen." Der Gegensatz von Staatsverwaltung und Selbstverwaltung wird besonders deutlich, wenn man, wie es Laband[241]) tut, von dem Wortsinn „Selbst"verwaltung ausgeht und ihm das Verwaltet-werden gegenüberstellt. Laband sagt, Selbstverwaltung sei dort gegeben, „wo eine obere Macht die ihr zustehenden Hoheitsrechte nicht unmittelbar, mittels eigenem, d. h. zu ihrer ausschließenden Disposition stehenden Apparates, durchführt, sondern sich darauf beschränkt, die Normen für die Ausübung dieses Hoheitsrechtes aufzustellen und ihre Durchführung zu beaufsichtigen, während die Durchführung selbst ihr untergeordneten politischen Körpern übertragen oder überlassen ist." Zu einer ähnlichen Begriffsbestimmung kommt Haenel,[242]) der in der Selbstverwaltung die Erfüllung von Aufgaben der Staatsverwaltung sieht, die nun mittelbar über die Selbstverwaltungskörper vom Staat erledigt würden, d. h. bei der Selbstverwaltung sind die Subjekte vom Staate verschiedene korporative Verbände, deren innere Verfassung eine selbständige Organisation in der Gliederung eigener Organe und eigene Mitglieder aufweisen. Jellinek[243]) wiederum versteht unter Selbstverwaltung jene Verwaltung der Verbände, vornehmlich der Gemeinden, die staatliches Imperium als ein dem Verband zustehendes Recht zur Erfüllung der Verbandszwecke und in Übereinstimmung mit dem Gesetz und unter Kontrolle des Staates ausüben. Demgegenüber stellen andere Schriftsteller nicht auf die Organisation der Selbstverwaltungskörper ab, sondern versuchen, die Eigenart der Selbstverwaltung aus ihren Auf-

---

[238]) Peters, a. a. O., S. 7.
[239]) Peters, a. a. O., S. 7 (Arndt, Brause).
[240]) Peters, a. a. O., S. 8.
[241]) Peters, a. a. O., S. 8.
[242]) Peters, a. a. O., S. 9.
[243]) Peters, a. a. O., S. 10.

gaben zu bestimmen. So billigt Fleiner[244]) den Gemeinden einen eigenen vom Staat verschiedenen Lebenskreis zu und sagt, daß sie in letzterer Beziehung Selbstverwaltung üben. Auch v. Gierke[245]) versteht unter Selbstverwaltung die Verwaltung der eigenen Angelegenheiten der Verbandspersonen. Helfritz[246]) bezeichnet als Selbstverwaltung das Recht korporativer Verbände auf selbständige Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten.

Dieser Überblick über einen Teil der Versuche, den Inhalt der Selbstverwaltung näher zu bestimmen, zeigt, daß bei aller Verschiedenartigkeit der Ausgangspunkte — Träger der Selbstverwaltung, Aufgaben der Selbstverwaltung — immer versucht wird, die Selbstverwaltung aus ihrem vermeintlichen Gegensatz zum Staat zu bestimmen.

Soll das Wesen der gemeindlichen Selbstverwaltung, wie es in der Deutschen Gemeindeordnung seinen Niederschlag gefunden hat, richtig gewürdigt werden, so kann der Ausgangspunkt hierzu weder der sog. politische Begriff der Selbstverwaltung sein, da die dort aufgezeigten Wesensmerkmale lediglich als äußere Erscheinungsformen anerkannt werden können noch kann der sogenannte juristische Begriff Ausgangspunkt sein, da die Gemeinden nach der Deutschen Gemeindeordnung grundsätzlich Zellen des völkischen Staates sind. Sie sind damit der höheren Ordnung des Staates organisch eingegliedert. Ihr Wesen kann daher nicht aus einem Gegensatz zu dieser höheren Ordnung erkannt werden.

Die oben aufgezeigte grundlegende Wandlung in unserer Staatsauffassung hat ihren Niederschlag auch im Gemeindeverfassungsrecht gefunden. Die Grundlagen der Gemeindeverfassung sind in der Deutschen Gemeindeordnung, die das Gemeindeverfassungsrecht erstmalig einheitlich für das Deutsche Reich regelt, festgelegt. Der in den bisherigen Gemeindeverfassungsgesetzen verankerte Gemeindeparlamentarismus ist durch das Führerprinzip verdrängt worden, das in seiner folgerichtigen Durchführung keine Verantwortung nach unten zuläßt und infolgedessen eine Vertretungskörperschaft überflüssig macht. Die Einheit der Gemeindeführung läßt auch eine Trennung von Beschlußfassung und Ausführung nicht zu, sondern vereinigt beide Aufgaben in der Hand des eigenverantwortlich handelnden Bürgermeisters. Entsprechend der Eingliederung der NSDAP. in die Staatsverfassung hat die Bewegung auch in der Deutschen Gemeindeordnung die ihr gebührende Stellung erhalten. Der Beauftragte der NSDAP. wirkt bei wichtigen Beschlüssen mit. Er beruft u. a. die Gemeinderäte.[247]) Die Ziele der Arbeit der Gemeinden sind im Vorspruch zur Deutschen Gemeindeordnung gekennzeichnet. Das neue Gemeindeverfassungsgesetz will die Gemeinden „in enger Zusammenfassung mit Partei und Staat zu höchsten Leistungen befähigen und sie damit instand setzen, im wahren Geist des Schöpfers gemeindlicher Selbstverwaltung, des Reichsfreiherrn vom Stein, mitzuwirken, an der Erreichung

---

[244]) Fleiner: Institutionen des Verwaltungsrechts, S. 100.
[245]) Peters, a. a. O., S. 12.
[246]) Peters, a. a. O., S. 14.
[247]) §§ 33, 50, 41, 45, 51, 54. DGO.

des Staatszieles: in einem einheitlichen von nationalem Willen durchdrungenem Volke die Gemeinschaft wieder vor das Einzelschicksal zu stellen, Gemeinnutz vor Eigennutz zu setzen und unter Führung der Besten des Volkes die wahre Volksgemeinschaft zu schaffen, in der auch der letzte willige Volksgenosse das Gefühl der Zusammengehörigkeit findet".[248]) Diese Worte lassen erkennen, daß die Selbstverwaltung dort ihre Grenze findet, wo es das höhere Gebot der völkischen Gemeinschaft erfordert. Natürlich kann auch die Selbstverwaltung im nationalsozialistischen Staat bestimmter Erscheinungsformen und bestimmter Aufgaben nicht entbehren. Aufgabe der Gemeinden ist es, „die in der örtlichen Gemeinschaft lebendigen Kräfte des Volkes zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat zusammenzufassen."[249]) Die Gemeinden sind berufen, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu wahren.[250]) Die Grundpfeiler gemeindlicher Selbstverwaltung sind aber in der eigenverantwortlichen Wahrnehmung ihrer Aufgaben und in dem freien Ermessen des Bürgermeisters bei der Entscheidung über gemeindliche Maßnahmen zu sehen. Die eigene Verantwortung ist ein Merkmal gemeindlicher Selbstverwaltung, das für die Gemeinden gleichzeitig eine starke Verpflichtung enthält, d. h. die Gemeinden müssen die ihr durch Gesetz gestellten Aufgaben und die sich selbst gestellten Aufgaben auch tatsächlich erfüllen.[251]) Die eigene Verantwortung erfordert andererseits auch eine Freiheit des Ermessens in den durch die Gesamtausrichtung der gemeindlichen Tätigkeit bestimmten Grenzen. Weidemann sieht in dieser Ermessensfreiheit das eigentliche Wesen gemeindlicher Selbstverwaltung.[252]) Er übersieht m. E. dabei, daß die eigene Verantwortung die notwendige Voraussetzung für das freie Ermessen ist, da nur innerhalb der Verantwortung eine freie Ermessenssphäre sinnvoll ist.

2. Begriff und Inhalt der Staatsaufsicht.

Wenn, wie eben gezeigt worden ist, die Gemeinde eine Zelle des völkischen Staates ist, so ergibt sich daraus, daß der Staat diese Einordnung sichert. Die Deutsche Gemeindeordnung bestimmt daher ausdrücklich: „Der Staat führt die Aufsicht über die Gemeinden".[253])

Wenn im folgenden von Staatsaufsicht über die Gemeinden gesprochen wird, so soll damit lediglich die in § 106 DGO. geregelte Aufsicht des Staates über die Gemeinden als Selbstverwaltungskörper bezeichnet sein. Von dieser Staats(Kommunal-)aufsicht im engeren Sinn ist die Fach-, besondere Sach-, Sonder- und Dienstaufsicht zu unterscheiden.

---

248) Vorspruch zur DGO.
249) § 1 Abs. 1 DGO.
250) § 2 Abs. 1 DGO.
251) So Frick: Freiheit und Bindung der Selbstverwaltung. Das Archiv 1936, S. 859.
252) Kerrl-Weidemann, Komm., S. 670, 671.
253) § 8 Abs. 1 DGO.

Unter Fachaufsicht ist die Aufsicht der oberen Behörden zu verstehen, die über die Auftragsangelegenheiten ausgeübt wird. Bei der Erledigung dieser Aufgaben stehen die Gemeinden der zuständigen staatlichen Behörde als nachgeordnete Dienststellen gegenüber und sind demgemäß der Anweisungsgewalt der vorgesetzten Behörde unterworfen. Das ist z. B. der Fall, wenn die Gemeinde als Preisbildungsstelle für Mieten tätig wird oder bei der Erledigung von Polizei-, Standesamts- und Schulangelegenheiten.

Unter besonderer Sachaufsicht versteht man die Aufsicht von Behörden, die kraft Gesetzes einen besonderen Teil der gemeindlichen Tätigkeit unter besondere sachliche Aufsicht nehmen, obwohl die Angelegenheiten als solche gemeindeeigene Aufgaben sind. So übt z. B. der Generalinspekteur für das deutsche Straßenwesen die Aufsicht über die Landstraßen aus. Der besonderen Sachaufsicht[254]) unterliegen unter anderem noch die Forste, die Theater und die Kleinbahnen, bezüglich letzterer die Deutsche Reichsbahn Sachaufsichtsbehörde ist.

Die Deutsche Gemeindeordnung kennt dann noch eine Aufsicht in besonderen im Gesetz angeführten Fällen. Diese Aufsicht, die im allgemeinen als Sonderaufsicht[255]) bezeichnet wird, wird vom Reichsstatthalter bezw. in Preußen von den Oberpräsidenten ausgeübt. Unter Sonderaufsicht ist die Aufsicht über einige bestimmte Selbstverwaltungsangelegenheiten zu verstehen, die kraft ausdrücklicher gesetzlicher Anordnung stattfindet.[256]) Die Einschaltung des Reichsstatthalters als Sonderaufsichtsbehörde ist erforderlich bei Entscheidungen, die für den Staat besondere Bedeutung haben, wie die Benennung, die Siegelführung und das Gebiet der Gemeinde. Sie ist weiter erforderlich, um einen Ausgleich bei abweichenden verwaltungsmäßigen und politischen Entscheidungen zu schaffen, der nur von einer Stelle geschaffen werden kann, die beide Funktionen in sich vereinigt. Ist dies nicht der Fall, d. h. ist der Reichsstatthalter nicht gleichzeitig Gauleiter, so hat er seine Entscheidung im Einvernehmen mit dem zuständigen Gauleiter zu treffen.[257])

Schließlich ist noch die Dienstaufsicht zu nennen. Sie ist gegen den Bürgermeister und die anderen Gemeindebeamten gerichtet und findet ihre gesetzliche Grundlage im Deutschen Beamtenrecht. Sie erstreckt sich also im Gegensatz zu den vorgenannten Arten der Aufsicht nicht auf die Gemeinde, sondern auf die Beamten im Hinblick auf die Ausübung der Dienststrafgewalt.

---

[254]) Vgl. Kerrl-Weidemann, Komm., S. 715.

[255]) So Weidemann: Die Aufsicht des Staates über die Gemeinden, S. 24 und Zeitler-Bitter-Derschau, Komm., S. 285. Daß die Sonderaufsicht nicht Kommunalaufsicht im engeren Sinne ist, geht schon daraus hervor, daß der Reichsstatthalter nur in den im Gesetz aufgeführten Fällen einschreiten kann; außerdem muß er, wenn er bei der Entscheidung über die Hauptsatzung von der Meinung der Aufsichtsbehörde abweichen will, die Zustimmung des Reichsinnenministers einholen. Hieraus ergibt sich, daß er nicht ordentliche Aufsichtsbehörde ist. Die Fälle der Sonderaufsicht: §§ 9, 10, 11, 15, 33, 44, 45, 54 DGO.

[256]) Staats- und Selbstverwaltung 1938, S. 307.

[257]) § 117 Abs. 2 DGO.

Wir haben bereits festgestellt, daß der Staat die Aufsicht über die Gemeinden führt. Von besonderer Bedeutung für die gemeindliche Selbstverwaltung ist noch der Umfang der Staatsaufsicht. Bevor auf die Darstellung des Umfanges der Staatsaufsicht im geltenden Recht eingegangen wird, soll noch ein Blick auf die Ausgestaltung des Staatsaufsichtsrechts in der Vergangenheit geworfen werden. Unter Staatsaufsicht wurde bisher die Befugnis verstanden, kraft derer die Staatsaufsichtsbehörden darüber wachen, ob die Gemeinden die ihnen durch Gesetz übertragenen Aufgaben erfüllen und ob sie in der Erfüllung dieser wie auch der Aufgaben, die sie sich selbst gestellt haben, die Schranken der Gesetze einhalten. Diese Befugnis schloß auch das Recht ein, die Gemeinden im Fall der Gesetzesverletzung zur Beachtung der gesetzlichen Vorschriften aufzufordern und im Falle der Erfolglosigkeit dieser Aufforderung anstelle der Gemeinde das zu tun, was die Gesetzmäßigkeit erfordert.[258]) Im Gegensatz zu dieser engen Begriffsbestimmung des Inhalts der Staatsaufsicht, die weitgehend von dem rechtsstaatlichen Denken des 19. Jahrhunderts beieinflußt ist, kannte noch die Städteordnung von 1831[259]) ein umfassenderes Staatsaufsichtsrecht. Neben der Überwachung der Einhaltung der Gesetze war es auch Aufgabe der Staatsaufsichtsbehörden, dafür zu sorgen, daß die Verwaltung der Gemeinde fortwährend in den vorgeschriebenen Gang bleibe und angezeigte Störungen beseitigt werden. Diese Aufgaben wurden nicht so sehr durch die späteren Gemeindeverfassungsgesetze als durch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte im obigen Sinn eingeschränkt. Die Gerichte stellten bei ihrer Urteilsfindung vornehmlich darauf ab, daß sich die Aufsicht des Staates auf die Rechtmäßigkeit der Verwaltungshandlungen zu beschränken habe, nicht aber sei die Nachprüfung der Zweckmäßigkeit dieser Handlungen Aufgabe der Staatsaufsicht, da die Frage der Zweckmäßigkeit eine Frage des Ermessens sei, das der Gemeinde als eigentlicher Inhalt der Selbstverwaltung eigen sei.[260])

Die Deutsche Gemeindeordnung hat erstmalig für das Deutsche Reich ein einheitliches Gemeindeverfassungsrecht gebracht und somit auch der Staatsaufsicht eine einheitliche Rechtsgrundlage gegeben. Die Überwindung des Gegensatzes von Staat und Gemeinde hat auch auf die Staatsaufsicht bestimmenden Einfluß ausgeübt. Die organische Einordnung der Gemeinden in das Staatsganze und die Einführung des Führerprinzips in das deutsche Gemeindeverfassungsrecht und die damit verbundene Beseitigung der Gemeindevertretungen als Kontrollorgane des Gemeindevorstandes bedingten eine Erweiterung des bisherigen Umfanges der Staatsaufsicht. § 106 DGO. bestimmt daher: „Der Staat beaufsichtigt die Gemeinde, um sicherzustellen, daß sie im Einklang mit den Gesetzen und Zielen der Staatsführung verwaltet wird.“ Damit sind als weiterer Maß-

---

[258]) Laforet-v. Jan-Schattenfroh: Komm. z. Bayr. GemO., Bd. 1, S. 654. Vgl. u. a. § 137 der thür. Gem.- und KreisO. v. 8. Juli 1926: „Die Aufsicht hat sich darauf zu beschränken, zu beachten, daß das bestehende Recht nicht verletzt wird.“

[259]) § 139 der rev. StO. v. 1831.

[260]) Borggreve: Die Staatsaufsicht über die Gemeinden, S. 32.

stab der Aufsicht die Ziele der Staatsführung aufgenommen worden. Dabei ist aber auch darauf hinzuweisen, daß die Befugnisse der Staatsaufsichtsbehörden bereits durch die umfassende gesetzliche Regelung des Gemeindehaushalts- und Wirtschaftsrechts eine beträchtliche Erweiterung erfahren haben, insbesondere wenn dabei berücksichtigt wird, daß gerade diese Rechtsgebiete in den älteren Gemeindeverfassungsgesetzen nur unvollkommen geregelt waren. Andererseits findet die Staatsaufsicht auch nach der Deutschen Gemeindeordnung ihre Grenze in der eigenverantwortlichen Verwaltung der Gemeinde, deren Sicherung ebenfalls Aufgabe der Staatsaufsicht ist. Das Gesetz bringt diese Einstellung mehrfach zum Ausdruck, wie z. B. in § 106 Satz 2 DGO.: „Die Aufsicht soll so gehandhabt werden, daß die Entschlußkraft und die Verantwortungsfreudigkeit der Gemeindeverwaltung gefördert und nicht beeinträchtigt wird."

Die geschilderte Auffassung vom Wesen der gemeindlichen Selbstverwaltung im nationalsozialistischen Staat und die neue Aufgabenstellung der Staatsaufsicht lassen erkennen, daß zwischen beiden kein Gegensatz mehr gefunden werden kann, sondern die organische Einordnung der Gemeinden als Zellen des Staates erfordert folgerichtigerweise, daß der Staat diese Einordnung durch seine Aufsicht sichert.

II. Die wechselseitigen Beziehungen zwischen Selbstverwaltung, Staatsaufsicht und Rechnungsprüfung unter besonderer Berücksichtigung des preußischen Prüfungssystems.

1. Die örtliche Rechnungsprüfung.

Die vor dem Inkrafttreten der Deutschen Gemeindeordnung geltenden Gemeindeverfassungsgesetze gingen bei der Regelung des Prüfungswesens im allgemeinen davon aus, daß der Gemeinderechner dem Gemeindevorstand die Rechnung zu legen hatte. Nach der Vorprüfung der Rechnung durch den Gemeindevorstand wurde diese zur Einsichtnahme für die Gemeindebürger öffentlich aufgelegt, die während dieser Frist die Möglichkeit hatten, Erinnerungen gegen die Rechnung zu erheben. Die eigentliche Prüfung und Feststellung der Rechnung war Aufgabe der Gemeindevertretung. Soweit eine Rechnungsprüfung durch ein besonderes Amt erfolgte, war dies eine freiwillige Einrichtung der betreffenden Gemeinde. Dieses Amt unterstand dann zumeist unmittelbar dem Gemeindevorstand. Die erste gesetzliche Regelung über die Einrichtung von örtlichen Rechnungsprüfungsämtern brachte die preußische Gemeindefinanzverordnung von 1932. Während die Arbeit der von den Gemeinden freiwillig eingerichteten Prüfungsämter lediglich der Unterstützung des Gemeindevorstandes diente, hatten die aufgrund dieser Verordnung eingerichteten Rechnungsprüfungsämter auch die Aufgabe, der Vertretungs-

körperschaft die sachlichen Unterlagen für die Prüfung der Rechnung und für die Erteilung der Entlastung zu liefern. Diese Regelung wurde bereits durch das preußische Gemeindefinanzgesetz beseitigt. Das nationalsozialistische Gemeindeverfassungsrecht hat auch die örtliche Rechnungsprüfung auf neue Grundlagen gestellt. Der Wegfall der Gemeindevertretungen und die dadurch bedingte Aufhebung der Trennung von Beschluß- und Ausführungsorganen gibt dem örtlichen Rechnungsprüfungsamt keinen Raum mehr, die Entlastungsunterlagen für die Gemeindevertretung zu beschaffen. Vielmehr ist jetzt für die Verwaltung der Gemeinde der Bürgermeister allein verantwortlich und die Entlastung ist örtlichen Instanzen entzogen. Die Rechnungslegung ist in folgerichtiger Durchführung des Führer- und Verantwortlichkeitsgrundsatzes Aufgabe des Bürgermeisters geworden.[261]) Die Rechnungsprüfung durch das Rechnungsprüfungsamt hat drei verschiedene Aufgaben zu erfüllen:

Die Prüfung dient einmal dazu, dem Bürgermeister das Tragen der Verantwortung zu erleichtern und ihm die sachlichen Unterlagen für die Überwachung der Tätigkeit der einzelnen Gemeindeämter in finanzieller Hinsicht zu liefern. Sie soll es ihm auch ermöglichen, das Vermögen und die Einkünfte der Gemeinde als Treuhänder der Volksgemeinschaft gewissenhaft zu verwalten.[262]) Der Bürgermeister muß daher ein eigenes Interesse dafür haben, daß dieses Amt in personeller und sachlicher Beziehung so ausgestattet wird, daß es diese Aufgaben zum Nutzen der Gemeinde auch erfüllen kann.

Die Arbeit des Rechnungsprüfungsamtes, insbesondere der Prüfungsbericht, dient auch der Unterrichtung der Gemeinderäte über die Finanzwirtschaft im abgelaufenen Rechnungsjahr. Sie erhalten dadurch die Möglichkeit, Bedenken gegen die Haushaltsführung im allgemeinen oder gegen einzelne Maßnahmen in der im Gesetz vorgesehenen Form zu äußern.[263])

Schließlich soll auch die überörtliche Prüfungsstelle den Bericht des örtlichen Rechnungsprüfungsamtes als Grundlage für die von ihr vorzunehmende Ordnungsprüfung anerkennen, soweit es sich um die rechnerische und haushaltsplanmäßige Prüfung der Rechnung handelt. Ziel muß dabei sein, die örtlichen Prüfungsämter so auszubauen, daß sich die überörtlichen Prüfungsstellen bei Vornahme der Ordnungsprüfung bezüglich der Rechnungskontrolle im engeren Sinn auf Stichproben beschränken können.

Diese Aufgabenstellung des Rechnungsprüfungsamtes bedingt notwendig eine gewisse Sonderstellung dieses Amtes innerhalb der Gemeindeverwaltung. Es ist grundsätzlich ein Amt der Gemeinde. Es untersteht

---

261) Popitz a. a. O., S. 74; weist daraufhin, daß es rechtlich falsch ist, wenn die Gemeindeverfassungsgesetze die Rechnungslegung als eine Aufgabe des Gemeinderechners bezeichnen. Der Rechner hat vielmehr nur intern die zur Aufstellung der Jahresrechnung erforderliche Vorarbeit zu leisten, während die Verantwortung für die Aufstellung der Jahresrechnung der Gemeindevorstand trägt. Heute gilt § 95 DGO.

262) § 7 DGO.

263) § 96 DGO.

dem Bürgermeister; dieser beruft und entläßt die Beamten und Angestellten. Der Leiter des Amtes hat seinen Bericht über das Ergebnis der Prüfung an den Bürgermeister zu richten und ihm vor Abfassung des Berichtes von etwaigen Erinnerungen Kenntnis zu geben. Der Bürgermeister kann dem Amt im Rahmen des § 102 DGO. weitere Aufgaben übertragen. Andererseits sind dem Bürgermeister in dreifacher Beziehung Grenzen gesetzt. Ein Stadtkreis[264]) ist grundsätzlich zur ordnungsgemäßen Einrichtung eines Prüfungsamtes verpflichtet[265]), d. h. das Amt muß mit persönlichen und sachlichen Mitteln so ausgestattet werden, daß es die ihm in § 97 DGO. gestellten Aufgaben erfüllen kann. Im Weigerungsfall oder bei ungenügender Einrichtung hat die Aufsichtsbehörde das Recht, gemäß §§ 106 ff. DGO. gegen die Gemeinde vorzugehen, da es sich in diesen Fällen um einen Gesetzesverstoß handelt. Die Bürgermeister anderer Gemeinden können ein Rechnungsprüfungsamt dann einrichten, wenn ein Bedürfnis besteht und wenn die Kosten in angemessenem Verhältnis zum Umfang der Verwaltung stehen.[266]) Innerhalb dieser Grenzen ist die Einrichtung in das Ermessen des Bürgermeisters gestellt. Würde z. B. eine ländliche Gemeinde mit 800 Einwohnern und einem Haushaltsplan von 40 000 RM ein Rechnungsprüfungsamt einrichten wollen, das allein im Jahr 3 000 RM an personellen Kosten verursachen würde, so handelt der Bürgermeister nicht mehr im Rahmen seiner gesetzlichen Befugnisse und die Staatsaufsichtsbehörde könnte entsprechend gegen ihn vorgehen.

Eine weitere Beschränkung ist darin zu sehen, daß der Bürgermeister sowohl bei der Übertragung und Entziehung der Leitung dieses Amtes als auch bei der Auswahl der Person des Leiters an bestimmte Vorschriften gebunden ist. Leiter dieses Amtes kann grundsätzlich nur ein Beamter werden, der mit dem Bürgermeister und mit bestimmten Beamten der Gemeinde nicht in einem im Gesetz näher umgrenzten Verwandtschafts- oder Schwägerschaftsverhältnis steht.[267]) Diese Vorschrift soll eine möglichst unabhängige Amtstätigkeit gewährleisten. Das gleiche Ziel verfolgt die Deutsche Gemeindeordnung mit der Vorschrift, daß die Aufsicht über das Rechnungsprüfungsamt unmittelbar von dem Bürgermeister oder einem von ihm bestimmten Beigeordneten ausgeübt wird.[268]) Die Übertragung und Entziehung der Leitung des Rechnungsprüfungsamtes ist von der Aufsichtsbehörde zu genehmigen.

Eine dritte Bindung bezüglich des Rechnungsprüfungsamtes besteht im Hinblick auf seine Aufgaben. Während es bei den übrigen Ämtern der Gemeinde im Ermessen des Bürgermeisters steht, welche Aufgaben er den Ämtern übertragen will, sieht die Deutsche Gemeindeordnung ge-

---

[264]) § 11 der 1. DurchfVO. zur DGO. vom 22. März 1935 (RGBl. I, S. 393).
[265]) § 100 DGO.
[266]) § 100 DGO.
[267]) § 101 Abs. 3 DGO; vgl. § 43 DGO. (Verwandtschaftsverhältnis, Bürgermeister / Beigeordnete).
[268]) § 101 Abs. 1 und 2 DGO.

wisse Aufgaben vor, die dem Amt kraft Gesetzes zugewiesen sind.[269]) Diese Aufgaben können von dem Bürgermeister weder beschränkt werden, noch kann er dem Amt Anweisungen erteilen. Doch können dem Amt im Rahmen des § 102 DGO. weitere Aufgaben übertragen werden. Das Ermessen des Bürgermeisters findet hierbei seine Grenze in der Stellung des Rechnungsprüfungsamtes als Kontrolldienststelle, d. h. es können dem Amt keine Aufgaben zugeteilt werden, die eine Anordnung oder Ausführung von Zahlungen zum Gegenstand haben.[270]) Bezüglich der übertragenen Aufgaben steht es dem Bürgermeister frei, den Umfang allgemein oder im Einzelfall zu begrenzen. Dazu ist zu bemerken, daß es bereits zu den Pflichtaufgaben des Rechnungsprüfungsamtes gehört, aus den Prüfungsunterlagen Folgerungen über die Haushaltsführung der Gemeinde zu ziehen und im Rahmen dieser Aufgabe sind auch Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsfragen zu erörtern. Ein ausdrücklicher Auftrag nach § 102 DGO. ist dafür nicht erforderlich.[271])

Während das preußische Gemeindefinanzgesetz eine Beteiligung der Gemeinderäte an der Rechnungsprüfung nicht kannte, hat die Deutsche Gemeindeordnung diese wieder in die Rechnungsprüfung entsprechend ihrer Stellung als eigenverantwortliche Berater des Bürgermeisters eingeschaltet. Diese Mitwirkung ist auch eine folgerichtige Ergänzung zu der Mitwirkung der Gemeinderäte bei dem Zustandekommen der Haushaltssatzung.[272]) Aufgabe der Gemeinderäte ist die eigenverantwortliche Beratung des Bürgermeisters. Dazu ist die Kenntnis der Wirtschaftslage der Gemeinde notwendige Voraussetzung. Zudem sollen sie das lebendige Bindeglied zwischen Bürgermeister und Gemeindebürgern sein, d. h. sie sollen helfen, den Maßnahmen der Gemeindeführung in der Bevölkerung Verständnis zu verschaffen. Sie können das aber nur, wenn ihnen die gemeindliche Finanzlage bekannt ist, da es sich bei den gemeindlichen Maßnahmen in vielen Fällen um finanzielle Dinge handeln wird, z. B. die Bedeutung der Bürgersteuer für die Gemeinden, die Auswirkung des neuen Finanzausgleichs. Aus diesen Gründen ist es erklärlich, wenn die Deutsche Gemeindeordnung für die Tätigkeit der Gemeinderäte bei der Rechnungsprüfung besondere Vorschriften aufstellt und darin den Gemeinderäten die Möglichkeit eröffnet, daß sie ihrer Meinung Ausdruck geben können. Sie haben das Recht, sich zu der Rechnung bezw. zu dem Prüfungsbericht schriftlich zu äußern oder auch zu verlangen, daß die Beratung über die Rechnung ausgesetzt wird.[273]) Die Bemerkungen der Gemeinderäte werden zur Niederschrift genommen. Diese hat der Bürgermeister nach Abschluß der Beratung mit der Rechnung der Aufsichtsbehörde vorzulegen. Somit ist gewährleistet, daß die Meinung des einzelnen Gemeinderates auch praktische Bedeutung hat, da die Aufsichtsbehörde

---

[269]) § 97 DGO.
[270]) § 101 Abs. 4 DGO.
[271]) So Strathoff in „Der Gemeindehaushalt" 1935, S. 325.
[272]) §§ 84, 86, 55 Abs. 1 Ziff. 4 DGO.
[273]) § 96 DGO.

dieselbe bei ihrer Entschließung über die Entlastung oder bei sonstigen aufsichtsbehördlichen Maßnahmen berücksichtigen kann.

Die Deutsche Gemeindeordnung hat also der örtlichen Rechnungsprüfung umfassende Aufgaben zugewiesen. Die Ausgestaltung dieses Verwaltungszweiges ist weitgehend in das Ermessen des Bürgermeisters gestellt. Bei der Einrichtung dieses Amtes wird er zu bedenken haben, daß seine Tätigkeit nicht nur der Gemeinde dient sondern auch weitgehend auf die Unterstützung der Tätigkeit der Gemeinderäte und der überörtlichen Prüfungsstellen gerichtet ist. Diese Aufgabenstellung kennzeichnet am besten die besondere Bedeutung der Rechnungsprüfungsämter im Rahmen der Gemeindeverwaltung.

2. Staatsaufsicht und überörtliche Rechnungsprüfung.

a) Zweck und Ziel der überörtlichen Rechnungsprüfung.

Die Einrichtung von überörtlichen Rechnungsprüfungsstellen ist größtenteils[274]) auf die Notlage der Gemeinden in den Jahren 1930/32 zurückzuführen. Als im Regierungsprogramm vom September 1930 die Errichtung von überörtlichen Prüfungsverbänden im Zusammenhang mit gewissen Reichszuschüssen gefordert wurde, gingen die damaligen kommunalen Spitzenverbände[275]) dazu über, sich Prüfungseinrichtungen anzugliedern.[276]) Diese Einrichtungen genügten der damaligen Reichsregierung nicht,[277]) sondern sie forderte von den Gemeinden die Schaffung unabhängiger, überörtlicher Rechnungsprüfungsstellen, die sachlich nach den Grundsätzen der staatlichen Rechnungsprüfungsbehörden arbeiten sollten.

Die Gemeinden hatten damals außergewöhnlich hohe Schulden, denen ein in der Einnahmeseite sinkender Haushaltsplan gegenüberstand. Diese Finanzlage war bedingt durch den allgemeinen Wirtschaftsrückgang und die damit zusammenhängenden hohen Fürsorgelasten. Diese Ausführungen sollen durch einige Zahlen veranschaulicht werden. Hatten die Gemeinden über 10 000 Einwohner im Jahre 1881 0,8 Mrd., im Jahre 1901 3,1 Mrd., im Jahre 1914 7,8 Mrd. Schulden, so erhöhte sich dieser Betrag auf 8,2 Mrd. im Jahre 1929, auf 9,7 Mrd. im Jahre 1930 und belief sich endlich im Jahre 1931 auf 10,5 Mrd. Reichsmark.[278]) Zu diesem Schulden kam noch die Arbeitsunfähigkeit der Gemeindevertretungen, in denen Vettern- und Parteienwirtschaft jede sachliche Arbeit unterbanden. Diese Sachlage veranlaßte die Reichsregierung, die Aufsichtsbehörden durch eine Notverordnung zu ermächtigen, alle zum Ausgleich der Ge-

---

[274]) Ausnahme: Der Bayr. Prüfungsverband öffentl. Kassen, der bereits im Jahre 1919 gegründet wurde.

[275]) Deutscher Städtetag, der Reichsstädtebund, Thür. Städtetag.

[276]) Vgl. S. 32 dieser Arbeit.

[277]) Vgl. Reg.Erkl. v. 30. September 1930.

[278]) Diese Angaben sind entnommen: Gleitze, Statistisches Lexikon, S. 370.

meindehaushalte erforderlichen Maßnahmen zu treffen.[279]) Dies führte dazu, daß allein in Preußen im Januar 1933 die Geschäfte der Gemeinden von 600 Staatskommissaren geführt wurden.[280])

Mit der Machtübernahme fiel daher den überörtlichen Prüfungseinrichtungen zunächst die Aufgabe zu, durch eine gründliche Untersuchung der tatsächlichen Finanzlage der Gemeinden, diesen und den Aufsichtsbehörden die sachlichen Unterlagen für eine auf die Gesundung der Gemeindefinanzen gerichteten Arbeit zu liefern. Ihre Aufgabe bestand dann weiter darin, die Entwicklung der gemeindlichen Finanzwirtschaft zu überwachen und notfalls die erforderlichen Wege zu einer Schuldenbereinigung zu zeigen, um für die Zukunft eine geordnete gemeindliche Wirtschaftsführung sicherzustellen. Ein weiterer Grund, die überörtliche Rechnungsprüfung beizubehalten, ist, daß sich die Aufgaben der Gemeinden im Laufe der Zeit sehr ausgedehnt haben und dementsprechend ist auch die Verwaltung der Gemeinden schwieriger geworden, so daß eine Überwachung durch eine außerhalb der Gemeinde stehende Stelle unentbehrlich ist. Der Vierjahresplan, die Heimbeschaffung für die Hitlerjugend, die Siedlungsaufgaben, der Straßen- und Garagenbau und die Wehrhaftmachung stellen heute an die finanzielle Leistungskraft der Gemeinden unweit größere Anforderungen, als es vor dem Kriege der Fall war. Die Erfüllung dieser Aufgaben setzt eine gründliche Planung der einzelnen Aufgaben voraus und diese wiederum ist abhängig von einer genauen Kenntnis der Finanz- und Wirtschaftslage der Gemeinde. Hinzu kommt die Erweiterung der eigenen wirtschaftlichen Betätigung der Gemeinden, für die die Deutsche Gemeindeordnung strenge Vorschriften getroffen hat. Die Eröffnung oder Erweiterung eines wirtschaftlichen Unternehmens ist der Gemeinde nur gestattet, wenn dieses Unternehmen nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zu der Leistungsfähigkeit der Gemeinde steht.[281]) Hier kann z. B. die überörtliche Rechnungsprüfungsstelle einer Gemeinde durch Vergleich mit einer anderen Gemeinde gleicher Größe und Struktur wertvolle Hinweise liefern, die sowohl für die Gemeinde als auch für die Aufsichtsbehörde von Bedeutung sind. Will z. B. eine Gemeinde einen Schlachthof errichten, so muß dafür ein wirtschaftliches Bedürfnis bestehen. Die Beteiligung an einem wirtschaftlichen Unternehmen ist ebenfalls an das Vorliegen der angeführten Voraussetzungen gebunden. Dies zu beurteilen, wird ebenfalls in vielen Fällen nur der überörtlichen Prüfungsstelle auf Grund ihres Vergleichmaterials und ihrer Erfahrungen möglich sein.

Zusammenfassend kann daher als Aufgabe und Ziel der überörtlichen Prüfung bezeichnet werden: 1. Die überörtliche Prüfungsstelle hat nach Abschluß des Rechnungsjahres die Jahresrechnung der Gemeinde zu prüfen. Ihr Prüfungsbericht über das Ergebnis der Ordnungsprüfung bildet die Grundlage für die von der Aufsichtsbehörde dem Bürgermeister

---

[279]) Reichsnotverordnung v. 24. Aug. 1931.
[280]) Begr. zur DGO., Allg. Teil, Abschn. I.
[281]) § 67 Abs. 1, Ziff. 2 DGO.

zu erteilende Entlastung. Sie ist insoweit ein Mittel zur Verwirklichung des Führerprinzips.

2. Durch die Vornahme von Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsprüfungen soll die überörtliche Prüfungsstelle dem Bürgermeister helfen, das Vermögen und die ordentlichen Haushaltsmittel zum Wohle der Volksgemeinschaft zu verwalten, z. B. die überörtliche Prüfung soll die ordnungsgemäße Aufstellung der Stellenpläne für die Gemeindebeamten, die richtige Einstufung der Beamten in die Besoldungsklassen und schließlich die angemessene Arbeitsauslastung der einzelnen Beamten überwachen.

3. In der Einrichtung der überörtlichen Prüfung ist auch ein notwendiger Ausgleich für die ungeheuere Machtfülle, die dem Bürgermeister durch die Deutsche Gemeindeordnung gegeben ist, zu sehen.[282])

b) Verhältnis von Staatsaufsicht und überörtlicher Rechnungsprüfung.

aa) Umfang der Staatsaufsicht und der überörtlichen Rechnungsprüfung.

Die Einwirkungen des Staates auf die Gemeinden haben sich im Rahmen der Gesetze und innerhalb der Ziele der Staatsführung zu halten. Dazu ist bereits ausgeführt, daß die Gesetzesaufsicht durch die strenge gesetzliche Bindung des Gemeindehaushalts- und Wirtschaftsrechtes beträchtlich ausgedehnt ist. Namentlich haben die Aufsichtsbefugnisse durch die zahlreichen Genehmigungen eine Erweiterung erfahren, insbesondere deshalb, weil es in dem Ermessen der Staatsaufsichtsbehörde steht, ob sie z. B. die Genehmigung zur Aufnahme eines Darlehns erteilen will oder nicht. In diesen Fällen ist der Staatsaufsichtsbehöre die Möglichkeit gegeben, auf die Gemeinde auch hinsichtlich der Ermessensfragen einzuwirken. Ausgehend von dieser Erkenntnis hat der Gesetzgeber schon weitgehend von dem Erfordernis der Genehmigung Abstand genommen und sich mit der Anzeige der vorzunehmenden Maßnahme begnügt.[283]) Bei der Beurteilung des Umfanges des Staatsaufsichtsrechts ist auch nicht zu übersehen, daß der Aufsichtsbehörde durch den Wegfall der Rechtsmittel

---

[282]) So insb. Strölin a. a. O., S. 115.

[283]) Die Genehmigungsvorbehalte des 6. Teils der DGO. können durch vorherige Anzeige an die Aufsichtsbehörde ersetzt werden. Mit der Gesundung der Gemeindefinanzen und der damit verbundenen Sicherung der Gemeindewirtschaft können bestimmte Bindungen des Haushaltsrechts fallen. Solche Erleichterungen sind durch die 4. DurchfVO. zur DGO. vom 20. Aug. 1937 geschaffen worden. (RGBl. I, S. 911) Stadtkreise mit mehr als 100 000 Einwohnern können von bestimmten Genehmigungsvorbehalten freigestellt werden. Auf Grund dieser DurchfVO. hat der Reichsinnenminister durch Bek. vom 14. Juni 1938 17 Großstädte, u. a. Frankfurt/Main, München und Hamburg von den Genehmigungsvorbehalten der §§ 62 Abs. 2, Ziff. 1 und 2, §§ 75, 76, 81, 86 Abs. 1 Ziff. 2 und 3 DGO. freigestellt. Voraussetzung für die Freistellung ist, daß die gesetzl. Mindesthöhe der Ausgleichs- und Betriebsmittelrücklage gemäß §§ 1—3 der Rücklagenverordn. v. 5. 5. 36 (RGBl. I, S. 435) (RMBliV. 1938, Sp. 999). erreicht ist.

gegen ihre Entscheidungen eine größere Machtvollkommenheit zugefallen ist.[284]) Die Beschwerde an die höhere Aufsichtsbehörde hat im allgemeinen nicht die Bedeutung eines Rechtsmittels, da es in der Verwaltungspraxis üblich ist, daß die höhere Behörde die Entscheidung einer ihr unterstellten Dienststelle unterstützt. Dagegen war es gerade Praxis der Verwaltungsgerichte, darauf zu achten, daß die Entscheidungen der Aufsichtsbehörden nicht in das Ermessen der Gemeindeorgane eingriffen.

Die Aufsichtsbefugnisse des Staates bezüglich Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsfragen sind auf die im Gesetz ausdrücklich festgelegten Fälle begrenzt, z. B. die Höhe der im Haushaltsplan aufgenommenen Kassenkredite ist genehmigungspflichtig. Im Gegensatz hierzu ist es gerade die Hauptaufgabe der überörtlichen Rechnungsprüfung, die wirtschaftlichen Zusammenhänge der Haushalts- und Vermögenswirtschaft der Gemeinden aufzuzeigen. Die Deutsche Gemeindeordnung überträgt daher der überörtlichen Rechnungsprüfung die Prüfung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens, der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltung sowie der wirtschaftlichen Unternehmen der Gemeinde.[285]) Der Umfang der einzelnen Prüfungen wird durch Verordnung bestimmt. Da die vorgesehene Prüfungsanstalt noch nicht errichtet ist, setzen in Preußen die Gemeindeprüfungsämter ihre Tätigkeit im bisherigen Umfang fort.[286]) Danach ist es Aufgabe des Gemeindeprüfungsamtes, die jährliche Ordnungsprüfung dahingehend vorzunehmen, ob der Haushaltsplan einschließlich der dazugehörigen Unterlagen innegehalten ist, ob die einzelnen Rechnungsbeträge sachlich und rechnerisch vorschriftsmäßig begründet und belegt sind. Zur ordnungsgemäßen Haushaltsführung sind die Gemeinden gesetzlich verpflichtet; die Aufsichtsbehörde hat dies zu überwachen. So kann die Aufsichtsbehörde gegen die Gemeinde vorgehen, wenn z. B. eine Gemeinde die Reisekosten anstatt wie es das Gesetz vorschreibt, die Abfahrt des Zuges und die Rückkehr des Zuges ihrer Berechnung zugrunde zu legen, die Zeit zwischen dem Weggang und der Rückkehr in die Wohnung des betreffenden Beamten als maßgeblich betrachtet. Hier kann die Aufsichtsbehörde auf Grund der Feststellungen im Prüfungsbericht die Rückzahlung der überzahlten Tagegeldbeträge anordnen. Die gleiche Befugnis steht der Aufsichtsbehörde zu, wenn z. B. die Beamten eines Landkreises, die die Finanzstatistik der Gemeinden aufgestellt haben, dafür besondere Vergütungen erhielten. Die Zahlung dieser Vergütungen ist unzulässig, da es sich hier um Nebentätigkeit der Beamten bei ihrer Anstellungsbehörde handelt.[287]) Darüber hinausgehend hat sich die jährliche Ordnungsprüfung aber auch darauf zu erstrecken, ob bei der Gewinnung und Erhebung von Einnahmen, bei der Verwendung der Gemeindemittel sowie bei dem Erwerb, der Benutzung oder Veräußerung

---

[284]) § 113 DGO.
[285]) § 103 Abs. 1 DGO.
[286]) § 103 Abs. 2 DGO.; Pr. ÜberleitVO. v. 30. März 1935.
[287]) VO. über die Nebentätigkeit der Beamten v. 6. Juli 1937 (RGBl. I, S. 753) in Verbindung mit § 10 Abs. 1 des Deutschen Beamtengesetzes v. 26. Jan. 1937. (RGBl. I, S. 39).

von Gemeindevermögen und bei der Verwaltung der Gemeindeschulden und der Anstalten, Stiftungen und sonstiger Vermögensmassen nach den bestehenden Gesetzen und Verordnungen und unter Beobachtung der maßgebenden Verwaltungsgrundsätze und der gebotenen Wirtschaftlichkeit verfahren worden ist. Die Ordnungsprüfung muß dann schließlich auch feststellen, ob nicht Einrichtungen unterhalten, Stellen aufrecht erhalten oder in sonstiger Weise Gemeindemittel verausgabt worden sind, die ohne Gefährdung des Verwaltungszwecks hätten eingeschränkt oder erspart werden können. Diese Aufgaben der überörtlichen Rechnungsprüfung der Gemeinden zeigt eine fast wörtliche Übereinstimmung mit den entsprechenden Bestimmungen der Reichshaushaltsordnung.[288]) Andererseits geht der Aufgabenbereich der überörtlichen Rechnungsprüfung bei den Fragen der Wirtschaftlichkeit oder der Zweckmäßigkeit der Gemeindeverwaltung weit über die Befugnisse der Staatsaufsichtsbehörden hinaus, da es sich hier zumeist um Fragen handelt, über die der Bürgermeister im Rahmen der gemeindlichen Selbstverantwortung nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden hat. Der Unterschied zwischen den Aufgaben der Staatsaufsicht und der überörtlichen Rechnungsprüfung ist noch deutlicher gegeben, wenn wir wissen, daß es Aufgabe der Gemeindeprüfungsämter ist, die Gesamtverwaltung einer Gemeinde oder auch nur bestimmte Verwaltungszweige aufgrund besonderer Anordnung einer Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfung zu unterziehen, die außerhalb der Prüfung der Jahresrechnung erfolgt und ausschließlich beratenden Charakter trägt.

Diese Ausführungen haben klargelegt, daß sich der Aufgabenbereich der Staatsaufsicht und der überörtlichen Rechnungsprüfung im wesentlichen dadurch unterscheiden, daß die überörtliche Prüfung nicht nur die Einhaltung der Gesetze und der Ziele der Staatsführung zu überwachen hat, also in der Regel ein Handeln der Gemeinde voraussetzt, sondern darüber hinaus die Aufgabe hat, die Gemeindeverwaltung unter wirtschaftlichen und zweckmäßigen Gesichtspunkten zu überwachen und aufgrund ihrer Prüfungserfahrungen, den Gemeinden Vorschläge für einen zweckmäßigeren Aufbau ihrer Verwaltung zu machen. Dabei ist zu erkennen, daß das Gemeindeprüfungsamt eine ähnliche Doppelstellung hat wie das örtliche Rechnungsprüfungsamt. Dieses hat, obwohl es eine Dienststelle der Gemeinde ist, nicht nur den Bürgermeister bei der Führung der gemeindlichen Angelegenheiten, insbesondere bei der Haushaltsführung und der Vermögensverwaltung zu unterstützen, sondern sein Bericht über das Ergebnis der Prüfung der Jahresrechnung soll auch dem Gemeindeprüfungsamt als Unterlage für die von ihm vorzunehmende Ordnungsprüfung dienen. Das Gemeindeprüfungsamt arbeitet nicht nur für die Aufsichtsbehörde, da sein Prüfungsbericht die Unterlage für die von der Aufsichtsbehörde dem Bürgermeister zu erteilende Entlastung bildet, sondern das Ergebnis der Prüfung wird auch der geprüften Gemeinde zur Auswertung zur Verfügung gestellt. Schließlich bildet der Prüfungsbericht der überörtlichen Prüfungsstelle auch noch die sachliche

---

288) § 96 RHO.

Grundlage für die Ausübung der allgemeinen Aufsicht, z. B. wird die Aufsichtsbehörde die Genehmigung zur Aufnahme eines Darlehns von der Gesamtfinanzlage der Gemeinde abhängig machen, über die sie sich durch einen Einblick in den Prüfungsbericht Klarheit verschaffen kann. Aus dem Prüfungsbericht kann auch die Notwendigkeit hervorgehen, der geprüften Gemeinde eine Staatsbeihilfe zu gewähren. Die Prüfungen des Gemeindeprüfungsamtes haben auch die Auswirkungen der gesetzgeberischen Maßnahmen zu beobachten und aufgrund der bei den Prüfungen gemachten Erfahrungen haben die Leiter der Prüfungsämter, Vorschläge zur Änderung oder Ergänzung von Gesetzen und Verordnungen zu machen.[289])

bb) Die Bedeutung des § 89 Satz 3 DGO.

Die Verschiedenartigkeit des Zieles und des Zweckes der Aufsicht einerseits und der Gemeindeprüfung andererseits lassen es fraglich erscheinen, ob es rechtlich möglich und sachlich zweckmäßig ist, daß die Aufsicht im Wege der Auslegung des § 89 Satz 3 DGO. auch auf Ermessensfragen wirtschaftlicher Art ausgedehnt wird. Diese Ansicht wird von verschiedenen Schriftstellern, so besonders von Surén-Loschelder, vertreten.

Das preußische Gemeindeverfassungsgesetz bestimmte in § 59: „Die Aufsichtsbehörde hat sicherzustellen, daß die Gemeinde im Einklang mit den Gesetzen und den Zielen der Staatsführung gesetzmäßig, wirtschaftlich, sparsam und sauber verwaltet wird." Die Deutsche Gemeindeordnung hat die Maßstäbe wirtschaftlich, sparsam und sauber nicht in den § 106 übernommen. Dagegen sind die Begriffe wirtschaftlich, sparsam und sauber mehrmals innerhalb des 6. Teiles der DGO. (Gemeindewirtschaft) verwandt worden. So verlangt die Deutsche Gemeindeordnung in § 60, daß das Gemeindevermögen pfleglich und wirtschaftlich zu verwalten ist. Für die wirtschaftliche Betätigung der Gemeinden sind ebenfalls strenge Vorausaussetzungen vorgeschrieben.[290]) Insbesondere ist aber im § 89 Satz 3 DGO. bestimmt, „er", der Bürgermeister, „darf die Haushaltsmittel nur insoweit und nicht eher in Anspruch nehmen, als es bei einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich ist". Es ist nun die Frage, ob diese Vorschrift als Gesetz oder als Richtlinie auszulegen ist und ob auf dem Wege über die Gesetzesaufsicht der Aufsichtsbehörde eine Einwirkungsmöglichkeit auf Ermessensfragen eingeräumt werden soll. Surén-Loschelder sehen hierin eine bindende Vorschrift. Sie sagen, „wenn die Haushaltsmittel nur insoweit und nicht eher in Anspruch genommen werden dürfen, als es bei einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung erforderlich ist, so verletzt der Bürgermeister diese Vorschrift, wenn er unwirtschaftlich und nicht sparsam wirtschaftet. Insoweit enthält demnach auch die Überwachung der Gesetzmäßigkeit der Gemeindeverwaltung eine Kontrolle von Ermessenshandlungen, stellt die

---

[289]) § 135 GFG.
[290]) §§ 67 ff. DGO.

Aufsichtsbehörde dabei einen Ermessensmißbrauch fest, so kann sie gegen die gesetzwidrige Verwaltungshandlung mit den Mitteln der Staatsaufsicht einschreiten".[291]) Gegen diese Auffassung ist einzuwenden, daß § 89 Satz 3 DGO. nicht als eine bindende Gesetzesvorschrift angesehen werden kann. Sie bestimmt lediglich für die Gemeinden die Grundsätze einer ordentlichen Finanzwirtschaft. Das Gesetz weist zwar auch, indem es die Ziele der Staatsführung als Maßstab der Aufsicht aufgenommen hat, auf eine außergesetzliche Ordnung hin. Sie hat diese Ordnung in diesem Fall aber aus ausdrücklich als bindende Gesetzesvorschrift übernommen. Die Verweisung auf die Grundsätze einer ordentlichen Finanzwirtschaft ist auch ein Hinweis auf eine solche Ordnung. Das Gesetz hat diese Grundsätze einer ordentlichen Finanzwirtschaft aber nicht ausdrücklich als bindende Gesetzesvorschrift aufgenommen, sondern es ist damit bezweckt, dem Bürgermeister Richtlinien für die Art und Weise seiner Haushaltsführung zu geben.[292]) Diese Folgerung ergibt sich auch aus dem Wortlaut der Vorschrift und aus der Stellung des Satzes 3 innerhalb des § 89, der im wesentlichen von der Haushaltsführung spricht und den Bürgermeister verpflichtet, die Verwaltung nach der Haushaltssatzung zu führen. In Ergänzung hierzu gibt nun § 89 Satz 3 dem Bürgermeister Richtlinien, wie er die Verwaltung der Haushaltsmittel handhaben soll.[293]) Im Rahmen dieser Richtlinien kann der Bürgermeister nach pflichtgemäßem Ermessen handeln. Im Rahmen seiner Verantwortung sind sie auch für ihn bindend. Ein Verstoß gegen sie ist aber keine Gesetzesverletzung, da unter diesem Begriff nur die Durchbrechung der gesetzlichen Ordnung selbst verstanden wird, nicht aber die Verstöße gegen eine in das Gesetz aufgenommene außerrechtliche Ordnung, soweit diese nicht ausdrücklich als bindende Vorschrift gekennzeichnet ist.[294])

Gegen die weite Auslegung des § 89 Satz 3 DGO. spricht auch die Ausführung des Gesetzgebers in der amtlichen Begründung zu § 106 DGO. Danach ist bewußt davon abgesehen worden, die Überwachung der Gemeinde, ähnlich wie es im Gemeindeverfassungsgesetz der Fall gewesen ist, auch auf die Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Sauberkeit abzustellen. Die Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Sauberkeit der Verwaltung wird, wie der Gesetzgeber in der amtlichen Begründung ebenfalls anführt, durch die Vorschriften über die Gemeindewirtschaftsführung so fest geordnet, daß der Aufsichtsbehörde genügend gesetzliche Handhaben geboten sind, um Mängeln und Verstößen entgegenzutreten. Die Sauberkeit der Verwaltung ist ein selbstverständlicher Grundsatz des neuen Staates, so daß unlauteres Gebaren mit den Mitteln des Dienststrafrechts rücksichtslos geahndet werden kann. In sachlich und politisch schwerwiegenden Fällen, bedeutet zudem eine Verletzung der Grundsätze der Wirtschaftlichkeit, Sparsamkeit und Sauberkeit einen Verstoß gegen die

[291]) Surén-Loschelder, Komm., S. 282.

[292]) So Köttgen: „Gemeindeprüfungswesen und Staatsaufsicht", Verw.Arch. Bd. 41, S. 289, 292.

[293]) Köttgen, Deutsches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., S. 241.

[294]) Köttgen, Verw.Arch. Bd. 41, S. 289.

Ziele der Staatsführung.[295]) Aus diesen Ausführungen kann mit Recht die Folgerung gezogen werden, daß der Gesetzgeber bewußt davon abgesehen hat, diese Begriffe als Aufsichtsmaßstäbe zu übernehmen.

Auch Strölin[296]) lehnt die Ausdehnung der Staatsaufsicht durch Umdeutung der Gesetzmäßigkeit zu einer Zweckmäßigkeits- und Wirtschaftlichkeitsprüfung ab mit dem Hinweis, daß § 89 Satz 3 DGO. einen Gesichtspunkt für die Verwaltungsführung enthält und fügt weiter hinzu, „der Hinweis auf wirtschaftliche und sparsame Verwaltung macht nur eine Abwägung gegenüber den sachlichen Erfordernissen der Verwaltung aus, das Wesen der ihnen überlassenen Ermessensentscheidung". Einen ähnlichen Gedankengang läßt Köttgen[297]) erkennen, der in den Begriffen wirtschaftlich, sparsam und sauber Maßstäbe für das Handeln des Verwaltungsbeamten sieht. Kerrl-Weidemann lehnen die weite Auslegung dieser Bestimmung ebenfalls ab, da der Gesetzgeber durch das Weglassen dieser Maßstäbe in § 106 DGO. das Gegenteil erkennen läßt.[298]) Sie weisen insbesondere noch darauf hin, daß Selbstverwaltung Selbstverantwortung sei und daß der Aufsicht eine Nachprüfung jeden Ermessens solange entzogen sei solange sich die Gemeinden bei ihrem Wirken im Einklang mit den Gesetzen und den Zielen der Staatsführung befinden.

Gegen diese Auslegung des § 89 Satz 3 DGO. sprechen aber auch grundsätzliche Bedenken. Das Kernstück der Selbstverwaltung ist die Selbstverantwortung. Die Aufsichtsbehörden haben aber nicht nur die Aufgabe, die Selbstverwaltung zu überwachen, sondern sie sollen ihre Tätigkeit so ausüben, „daß die Entschlußkraft und Verantwortungsfreudigkeit der Gemeindeverwaltung gefördert und nicht beeinträchtigt wird."[299]) Ob eine Maßnahme wirtschaftlich oder zweckmäßig ist, läßt sich oft erst nach Erledigung der Aufgabe mit Sicherheit sagen. Bei der Frage, ob eine Aufgabe in Angriff genommen werden soll oder nicht, wird der Bürgermeister über ihren wirtschaftlichen Erfolg oft im Zweifel sein. Bei der Entscheidung hat er dann zwischen dem mit der Erfüllung der Aufgabe erstrebten Zweck und dem möglichen Mißerfolg abzuwägen und entsprechend seine Entscheidung zu treffen. Ergibt sich dann bei der überörtlichen Prüfung die Unzweckmäßigkeit der Inangriffnahme dieser Aufgabe, da die wirtschaftliche Belastung für die Gemeinde nicht tragbar ist, so würde es eine Hemmung der Initiativkraft des Bürgermeisters bedeuten, wenn die Aufsichtsbehörde in diesen Fällen die Möglichkeit hätte, mit den aufsichtsbehördlichen Mitteln gegen die Gemeinde vorzugehen. Denn Aufgabe des Bürgermeisters ist nicht nur zu verwalten, sondern er soll auch schöpferisch für das Wohl der Gemeinde tätig sein. Auch diese grundsätzlichen Erwägungen lassen es unzweckmäßig erscheinen, die Staatsaufsicht auch auf Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsfragen auszudehnen.

---

[295]) Begr. zur DGO., besonderer Teil, § 106.
[296]) Strölin a. a. O., S. 124.
[297]) Köttgen, Deutsches Verwaltungsrecht, 2. Aufl., S. 241.
[298]) Kerrl-Weidemann, Komm., S. 669.
[299]) § 106 Abs. 2 DGO.

Zu demselben Ergebnis kommen wir, wenn wir bei der Prüfung dieser Frage von dem Interesse der Gemeinde ausgehen. Nach § 92 DGO. haften die Beamten und Angestellten der Gemeinde, wenn sie schuldhaft gegen die Haushaltsführung verstoßen. Stellt sich daher bei der überörtlichen Prüfung heraus, daß der Bürgermeister bei der Frage, ob ein Unternehmen ausgeführt werden soll oder nicht, die erforderliche Sorgfalt bei seiner Entscheidung fehlen ließ, oder hat er die Gemeinde vorsätzlich geschädigt, so hat die Gemeinde die Möglichkeit, diesen Schaden von dem Bürgermeister ersetzt zu verlangen. Ist aber in der Entscheidung eine Ermessensüberschreitung zu sehen, so hat die Staatsaufsichtsbehörde, da es sich hier um einen Gesetzesverstoß handelt, die Befugnis, gegen die Gemeinde vorzugehen. Andererseits ist der Aufsichtsbehörde durch die strenge Ordnung des Wirtschaftslebens der Gemeinde die Möglichkeit gegeben, ihrem Willen weitgehend Geltung zu verschaffen. Folgendes Beispiel soll diese Ausführungen erläutern: Eine Gemeinde will, um regelmäßig größere Ausstellungen durchführen zu können, mehrere Ausstellungsbauten errichten. Diese Bauten sind ein wirtschaftliches Unternehmen und die Gemeinde ist daher gemäß § 68 DGO. zur vorherigen Anzeige an die Aufsichtsbehörde verpflichtet. Der Anzeige ist ein Bericht beizugeben, der über das Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen sowie darüber, ob die Deckung der Kosten tatsächlich und rechtlich gesichert ist, Aufschluß geben muß. Das Unternehmen selbst ist nicht genehmigungspflichtig. Praktisch wird die Gemeinde zur Durchführung dieser Aufgabe Darlehn aufnehmen müssen. Die Darlehnsaufnahme ist aber in doppelter Hinsicht zu genehmigen. Die Gesamtsumme der Darlehen muß in die Haushaltssatzung aufgenommen werden und bedarf der Genehmigung der Staatsaufsichtsbehörde.[300]) Des weiteren ist die Genehmigung nochmals erforderlich zur Aufnahme des einzelnen Darlehns. Sie wird nur erteilt, wenn die Voraussetzungen des § 77 DGO. vorliegen. Die Entscheidung darüber, ob diese vorliegen, ist in das Ermessen der Aufsichtsbehörde gestellt, die somit die Möglichkeit hat, auf die Gemeinde einzuwirken. Andererseits wird die Gemeinde die Arbeiten nur aufnehmen können, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen des § 68 DGO. gegeben sind und wenn die Aufbringung der Kosten tatsächlich und rechtlich gesichert ist. Die Aufsichtsbehörde hat also auch dann die Möglichkeit einzugreifen, wenn die Aufnahme von Darlehn der Gemeinde nicht erforderlich erscheint. Hat aber z. B. die Aufsichtsbehörde die Aufnahme eines Darlehns abgelehnt, so wird die Deckung der Kosten rechtlich nicht gesichert sein. Beginnt in diesem Fall die Gemeinde trotzdem mit der Bauausführung, so kann auch hier die Aufsichtsbehörde mit den Mitteln der Staatsaufsicht eingreifen, da die Gemeinde sich in diesem Fall eines Gesetzesverstoßes schuldig gemacht hat.

Diese Ausführungen, ergänzt durch das angeführte Beispiel, zeigen, daß der Aufsichtsbehörde im Gesetz genügend Möglichkeiten eingeräumt sind, auf eine gesunde Wirtschaftsführung der Gemeinden hinzuwirken.

---

300) §§ 83 Abs. 1, Ziff. 4; 286 Abs. 1, Ziff. 3 DGO.

Die weite Auslegung des § 89 Satz 3 DGO. ist also auch vom Standpunkt der Zweckmäßigkeit nicht gerechtfertigt.

cc) Die Stellung der überörtlichen Prüfungsämter bei den Aufsichtsbehörden.

In diesen Fragenkreis fällt auch die Frage, ob es dem Sinn und dem Zweck der Einrichtung von überörtlichen Prüfungsstellen entspricht, wenn diese unmittelbar den Aufsichtsbehörden angegliedert sind und vor allem wenn die Leitung des Gemeindeprüfungsamtes und die Leitung der Kommunalaufsichtsbehörde einem Dezernenten übertragen ist. Die Aufgaben der Aufsicht und der überörtlichen Rechnungsprüfung weichen auf dem Gebiet der gemeindlichen Haushalts- und Wirtschaftsführung erheblich voneinander ab.[301] Ist nun der Leiter des Gemeindeprüfungsamtes gleichzeitig Leiter der Staatsaufsichtsbehörde, so ergibt sich daraus, daß er sich selbst den Bericht, den er als Leiter der überörtlichen Prüfungsstelle abgefaßt hat, als Leiter der Aufsichtsbehörde zuschicken muß und ihn nun in dieser Eigenschaft aufsichtsbehördlich würdigen und auswerten soll. Gleichzeitig bildet dieser von ihm verfaßte Bericht die Grundlage für die Erteilung der Entlastung des Bürgermeisters, über die er als Leiter der Aufsichtsbehörde zu beschließen hat. Gemäß § 131 GFG. hat er die bei der Prüfung aufgetretenen Mängel mit dem Bürgermeister zu besprechen oder sie ihm mitzuteilen. Ergeben sich dabei Meinungsverschiedenheiten, so besteht für den Leiter des Gemeindeprüfungsamtes, wenn er gleichzeitig Leiter der Staatsaufsichtsbehörde ist, die Möglichkeit, seine Ansicht, die er als Leiter der überörtlichen Prüfungsstelle nicht hat durchsetzen können, nunmehr als Leiter der Aufsichtsbehörde im Rahmen der allgemeinen Staatsaufsicht oder auch des Entlastungsverfahrens gegenüber der Gemeinde zur Geltung zu bringen.

Das Zusammentreffen der verschiedenartigen Befugnisse in einer Person ist mit dem Sinn des Gesetzes und der einzelnen Einrichtungen nicht vereinbar, insbesondere besteht die Gefahr, daß die überörtliche Rechnungsprüfung bei einer solchen Handhabung zu einer Stärkung der Staatsaufsicht und schließlich zu einer Bevormundung der Gemeinden führt.

3. Die Bedeutung der überörtlichen Prüfung in Bezug auf Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsfragen.

Der überörtlichen Rechnungsprüfung kommt nur dann eine größere Bedeutung zu, wenn sie über den Rahmen einer Ordnungsprüfung hinausgeht und sowohl die Gesamtverwaltung der Gemeinde als auch einzelne Verwaltungen und Maßnahmen von den größeren Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit aus würdigt. Die Frage, was

---

[301]) Vgl. S. 80 ff. dieser Arbeit.

im Einzelfall wirtschaftlich und zweckmäßig ist, kann nicht einheitlich entschieden werden. Ausgangspunkt für eine solche Entscheidung müssen die Ziele der Gemeindeverwaltung sein, wie sie in den §§ 1 und 2 DGO. zum Ausdruck gebracht worden sind. Danach ist die Tätigkeit der Gemeinden im Einklang mit den Gesetzen und vor allem mit den Zielen der Staatsführung zu führen. Aufgabe der Gemeinden ist es, das Wohl ihrer Einwohner zu fördern und die geschichtliche und heimatliche Eigenart zu erhalten. Die überörtliche Rechnungsprüfung befaßt sich in doppelter Hinsicht mit der Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Verwaltungshandlungen: 1. Die Prüfung der Wirtschaftlichkeit der einzelnen Verwaltungshandlungen und die Wahrung der wirtschaftlichen Gesichtspunkte bei der Aufstellung und Abwicklung des Haushaltsplans sowie bei der Vermögensverwaltung erfolgt bereits im Rahmen der Ordnungsprüfung.
2. Die überörtliche Prüfungsstelle führt darüber hinaus noch besondere Prüfungen durch, die sich ausschließlich mit der Prüfung der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit der Organisation der Gesamtverwaltung oder auch bestimmter Teilverwaltungen befassen.

Bei der Beurteilung einer Maßnahme, ob sie wirtschaftlich oder zweckmäßig gewesen ist, genügt es nicht, festzustellen, ob die eingesetzten Mittel der geleisteten Arbeit oder dem hergestellten Werk entsprechen, d. h. ob die Erfüllung dieser Aufgabe ein wirtschaftlicher Erfolg gewesen ist, sondern für die Beurteilung dieser Frage müssen auch politische Gesichtspunkte herangezogen werden. Die Ziele der Staatsführung sind daher oft die Grundlage für die Entscheidung, ob die Gemeinde wirtschaftlich gehandelt hat oder nicht. Der erste Vierjahresplan hat als Ziel der Staatsführung die Beseitigung der Arbeitslosigkeit herausgestellt. Die Gemeinden haben damals oft Aufgaben in Angriff genommen, deren Erledigung für sie keinen unmittelbaren wirtschaftlichen Erfolg darstellten. Die überörtliche Prüfungsstelle kann diese Maßnahmen dennoch nicht als unzweckmäßig bezeichnen, da die Ziele der Staatsführung auch für die Gemeinden als Zellen des Staates Richtlinien sind. Das Handeln nach diesen Zielen kann daher nicht als unzweckmäßig bezeichnet werden, da insoweit die politischen Ziele vor den wirtschaftlichen Erfolg zu berücksichtigen sind. Dies gilt insbesondere auch für Aufgaben, die in Durchführung des zweiten Vierjahresplanes in Angriff genommen werden. Im Vorspruch zum Gesetz über die Bestellung eines Beauftragten zur Durchführung des Vierjahresplanes vom 18. Oktober 1936[302]) ist gesagt, daß die Verwirklichung des auf dem Reichsparteitag der Ehre verkündeten Vierjahresplanes ein Hauptziel der Staatsführung ist. Das Ziel ist also, „Deutschland in allen jenen Stoffen vom Ausland unabhängig zu machen, die irgendwie durch die deutschen Fähigkeiten, durch unsere Chemie und Maschinenindustrie sowie durch unseren Bergbau selbst beschafft werden können".[303]) Die Verwirklichung dieses Zieles setzt aber voraus, daß die

---

[302]) RGBl. I, S. 887.

[303]) Der Führer in seiner Proklamation auf dem Reichsparteitag der Ehre (1935), vgl. Das Archiv, 1936, S. 779.

gefundenen Werkstoffe in der Praxis auch verwandt werden. Die Gemeinden, wie alle öffentlichen Dienststellen, haben voranzugehen. Nimmt z. B. eine Gemeinde zur Ausführung von Bauten Werkstoffe, die im Vergleich zu den bisher üblichen einen höheren Preis haben, so ist diese Maßnahme trotzdem nicht als unwirtschaftlich oder unzweckmäßig zu verwerfen, da auch hier die Ziele der Staatsführung entscheidend waren.

Nicht nur die Ziele der Staatsführung sondern auch allgemein politische Gesichtspunkte können maßgebend für die Beurteilung einer Handlung der Gemeinde sein. Als die Reichshauptstadt anläßlich der Eingliederung des Landes Oesterreich in das Deutsche Reich die Kosten für die Errichtung eines Hitler-Jugendheims in Wien übernahm, so ist nicht ohne weiteres ersichtlich, ob diese Maßnahme formell gesehen in Ordnung ist. Dieses Geschenk ist ein Haushaltsposten, der im außerordentlichen Haushaltsplan vorgesehen sein muß. Das konnte, da die Eingliederung Oesterreichs zur Zeit der Feststellung der Haushaltssatzung noch nicht vorauszusehen war, nicht der Fall sein. Die Leistung einer außerordentlichen Ausgabe, die nicht im außerordentlichen Haushaltsplan vorgesehen ist, setzt die Abänderung der Haushaltssatzung voraus. Das kann wiederum bei dem schnellen Entscheid nicht der Fall gewesen sein. Die Aufsichtsbehörde würde daher die Möglichkeit haben, gegen die Gemeinde Berlin vorzugehen. Weiter könnte gegen diese Maßnahme vorgebracht werden, daß die Errichtung eines Hitler-Jugendheims in Wien nicht zum gemeindlichen Aufgabenkreis der Reichshauptstadt gehöre, denn die Gemeinden sind berufen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben der engeren Heimat und zur Förderung des Wohles ihrer Einwohner. Dennoch kann diese Handlung nicht als unwirtschaftlich oder unzweckmäßig bezeichnet werden, da für sie höhere Gesichtspunkte als die der örtlichen Gemeinschaft bestimmend waren und die Handlung durch die geschichtliche und politische Bedeutung dieser Ereignisse gerechtfertigt wird.

Diese Ausführungen lassen erkennen, daß die Frage der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit nicht nur auf Grund des wirtschaftlichen Erfolges beurteilt werden kann, sondern daß die Ziele der Staatsführung und bedeutende geschichtliche Ereignisse die Entscheidung dieser Frage weitgehend beeinflussen können.

III. Die Bedeutung der Erteilung der Entlastung des Bürgermeisters durch die Staatsaufsichtsbehörde.

1. Rechtsnatur, Inhalt und Wirkung des Entlastungsbeschlusses.

Die Entlastung des Bürgermeisters ist ein Verwaltungsakt, der wegen seiner besonderen Bedeutung in die Form eines Beschlusses gefaßt ist.[304]) Die Entlastung kann für die gesamte Haushaltsführung erteilt werden, sie kann aber auch einzelne Maßnahmen von der Entlastung ausschließen

[304]) So u. a. Markmann, Komm. S. 78.

und die endgültige Erteilung der Entlastung von der Erfüllung bestimmter Auflagen abhängig machen. Die Erteilung der Entlastung hat eine doppelte Wirkung: 1. In politischer Hinsicht bedeutet die Entlastung die Abnahme der Verantwortlichkeit aus der Haushaltsführung des abgelaufenen Haushaltsjahres.

2. In rechtlicher Hinsicht ist darin die Erklärung der Aufsichtsbehörde zu sehen, daß auf Grund der bei der Prüfung vorgelegten Materialien Einwendungen gegen die Haushaltsführung des Bürgermeisters nicht zu erheben sind.[305])

Diese Erklärung bedeutet für die Aufsichtsbehörde nicht den Verzicht auf das Recht, gegen den Bürgermeister zivil-, straf- oder dienststrafrechtlich vorzugehen, wenn sich nach Erteilung der Entlastung herausstellt, daß neue Tatsachen ein solches Eingreifen rechtfertigen.[306]) Die Entlastungserteilung hat nach einem Urteil des preußischen Oberverwaltungsgerichtes[307]) lediglich die Bedeutung einer Quittung dahingehend, daß die Haushaltsführung im abgelaufenen Rechnungsjahr in Ordnung war. Die Erklärung kann daher entkräftet werden, wenn die Aufsichtsbehörde dem Bürgermeister neue Tatsachen entgegenhalten kann, die der Erteilung der Entlastung entgegenstehen würden.[308])

2. Die Stellung der Staatsaufsichtsbehörde als Entlastungsbehörde.

a) Die Wandlung der Grundlagen der Gemeindeverfassung und ihr Einfluß auf die Entlastung.

Nach dem bisherigen Gemeindeverfassungsrecht war die Erteilung der Entlastung Aufgabe der Gemeindevertretungskörperschaft. Die Deutsche Gemeindeordnung hat in folgerichtiger Durchführung des Führergrundsatzes — Verantwortung nach oben, Autorität nach unten — die Erteilung der Entlastung der Aufsichtsbehörde als der Stelle der gegenüber sich der Bürgermeister zu verantworten hat, übertragen. Dagegen wird eingewandt, daß die Erteilung der Entlastung Aufgabe desjenigen sei, dessen Geschäfte geführt werden, d. h. die Gemeinde selbst müßte die Entlastung erteilen. Goerdeler[308a]) führt dazu aus, daß die Gemeinderäte die natürlichen Organe für die Erteilung der Entlastung seien. Dieser Vorschlag ist mit der Stellung der Gemeinderäte, die in der Deutschen Gemeindeordnung keine Vertretungskörperschaft, sondern eigenverantwortliche Berater des Bürgermeisters darstellen, nicht zu vereinbaren. Wollte man ihnen das Recht, über die Erteilung der Entlastung des Bürgermeisters zu beschließen, übertragen, so würde damit der Beratungsgrund-

[305]) Kiefer-Schmidt, Komm., S. 540.
[306]) Kiefer-Schmidt, Komm., S. 540.
[307]) OVG. vom 20. März 1934; RVBl. 1934, S. 901.
[308]) RGRäte-Komm. zum BGB., 6. Aufl., Bd. 1, S. 574.
[308a]) Goerdeler: Staatsaufsicht nach der Deutschen Gemeindeordnung, Reich und Länder, 1935, S. 295.

satz, nicht nur des Gemeindeverfassungsrechts, sondern überhaupt des nationalsozialistischen Verfassungsrechts in einem wesentlichen Punkt durchbrochen. Die Gemeinderäte hätten dann die Möglichkeit, auf dem Wege über die Entlastung entscheidenden Einfluß auf die Gestaltung der Gemeindehaushalts- und Wirtschaftsführung zu gewinnen. Dem Bürgermeister könnte dann nicht zugemutet werden, die alleinige Verantwortung für die Gemeindeverwaltung zu übernehmen, da er dann seine Maßnahmen nicht nach eigenem pflichtgemäßen Ermessen treffen könnte, sondern auf die Meinungen der Gemeinderäte Rücksicht nehmen müßte, da sich sonst bei der Erteilung der Entlastung Schwierigkeiten ergeben könnten. Im besonderen würde aber die Übertragung dieser Befugnis auf die Gemeinderäte dem nationalsozialistischen Führergedanken widersprechen, mit dem es nicht vereinbar ist, daß nach- oder nebengeordnete Personen über die Erteilung der Entlastung des Bürgermeisters entscheiden. Dieses Recht mußte daher der Aufsichtsbehörde übertragen werden, da in der Führerordnung Verantwortlichkeit stets nach oben besteht.

b) Das Wesen der Entlastung und die Stellung der Aufsichtsbehörde als Entlastungsbehörde.

Bei der Erledigung dieser Aufgabe hat die Aufsichtsbehörde jedoch stets davon auszugehen, daß die Erteilung der Entlastung sachlich eine Aufgabe der Gemeinde ist und nicht ein Mittel der Staatsaufsicht. Sie hat zu bedenken, daß die Übertragung dieser Aufgabe eine Auswirkung der Grundsätze des neuen Gemeindeverfassungsrechts ist. Dies gilt sowohl für die Entscheidung über die Erteilung der Entlastung aus der Gesamthaushaltsführung als auch für die Beurteilung der einzelnen Maßnahmen.

Die Vereinigung der Aufsicht und der Befugnis zur Erteilung der Entlastung in der Hand der Kommunalaufsichtsbehörde führt zu der Frage, ob durch die Übertragung dieser Befugnis die Aufsichtsbehörde mittelbar die Möglichkeit erhält, über den Rahmen der Staatsaufsicht hinaus Einfluß auf die Gemeindehaushalts- und Wirtschaftsführung zu gewinnen. Die Entlastung bedeutet die Abnahme der Verantwortung des Bürgermeisters für die Haushaltsführung im abgelaufenen Rechnungsjahr. Sie wird erteilt auf Grund des Prüfungsberichtes der überörtlichen Prüfungsstelle. Da sich die Entlastung auf die Haushaltsführung innerhalb eines bestimmten Zeitabschnittes bezieht, scheiden somit die Teile des Prüfungsberichtes aus, die sich unabhängig von der Prüfung der Jahresrechnung mit der Prüfung einzelner Verwaltungszweige bezüglich der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit ihres Aufbaues und ihrer Arbeitsweise befassen. Hat z. B. die Prüfung ergeben, daß bei einer Gemeinde die Bearbeitung einzelner Steuerarten unzweckmäßig verteilt ist, so kann die Aufsichtsbehörde nicht deshalb gegen die Gemeinde vorgehen, weil durch diese Verteilung die Arbeitskraft der Beamten nicht voll ausgenutzt wird. Stellt die Prüfungsstelle fest, daß z. B. die Bearbeitung der Grunderwerbssteuer und der Wertzuwachssteuer zwei Sachbearbeitern übertragen ist, so daß in diesem Fall die Arbeitskraft unzweckmäßig ver-

wandt wird, da gewisse Arbeiten von jedem der Bearbeiter geleistet werden müssen, so kann die Aufsichtsbehörde dieses Ergebnis ihrer Entscheidung über die Erteilung der Entlastung dennoch nicht zugrunde legen. Die festgestellten Mängel sind nicht solche einer ordnungsgemäßen Haushaltsführung sondern solche eines zweckmäßigen Aufbaues der Gemeindeverwaltung. Sie sind festgestellt im Rahmen einer besonderen Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfung, die nicht Gegenstand des Entlastungsverfahrens ist.[309]) Die Auswertung dieses Prüfungsberichtes ist lediglich Aufgabe der geprüften Gemeinde.

Schwieriger ist schon die Entscheidung inwieweit die Aufsichtsbehörde den Teil der Ordnungsprüfung ihrer Entscheidung über die Erteilung der Entlastung zugrunde legen darf, der sich mit der Beobachtung der gebotenen Wirtschaftlichkeit im Rahmen der Haushaltsführung für das abgelaufene Rechnungsjahr befaßt. Es erhebt sich hier die Frage, ob der Aufsichtsbehörde im Rahmen ihrer Stellung als Entlastungsbehörde die Befugnis zuzuerkennen sei, die Erteilung der Entlastung auch von Mängeln wirtschaftlicher Art abhängig zu machen. Dies würde bedeuten, daß sie ihren Aufsichtsbereich mittelbar auch auf das Gebiet der Ermessensentscheidungen des Bürgermeisters ausdehnen könnte. Bei der Entscheidung dieser Frage muß man sich vor Augen halten, daß die Erteilung der Entlastung ihrem Wesen nach eine gemeindeeigene Aufgabe ist. Die Gemeinde selbst hat aber ein Interesse daran, daß die Gemeindemittel und das Gemeindevermögen wirtschaftlich und zweckmäßig verwaltet wird; ihr gegenüber ist der Bürgermeister auch zu einer derartigen Verwaltungsführung verpflichtet. Von diesem Gesichtspunkt aus erscheint es verständlich, die Entscheidung über die Erteilung der Entlastung auch von einer wirtschaftlichen und zweckmäßigen Verwendung der Haushaltsmittel abhängig zu machen. Dabei ist aber zu bedenken, daß die Erteilung der Entlastung heute Aufgabe der Aufsichtsbehörde ist. Diese könnte, wenn sie die Erteilung der Entlastung auch von wirtschaftlichen und zweckmäßi-Fragen abhängig machen könnte, mittelbar ihre Aufsichtsbefugnisse erweitern. Dieser Erfolg würde aber nicht im Interesse einer eigenverantwortlichen Selbstverwaltung liegen, da der Bürgermeister dann mittelbar in seiner Verantwortungsfreudigkeit beeinflußt werden würde, wenn er sich bei jeder Entscheidung, die ein bestimmtes wirtschaftliches Abwägen erfordert, fragen müßte, ob dies nicht bei der Entlastung zu aufsichtsbehördlichen Maßnahmen führen könnte. Das liegt aber nicht im Sinn einer schöpferischen Gemeindeführung. Praktisch ist diese Ausdehnung ebenfalls nicht erforderlich, da die Gemeinde gegen Vermögensschädigungen durch den Bürgermeister hinreichend geschützt ist. Verletzt der Bürgermeister schuldhaft die Grundgesetze einer wirtschaftlichen, sparsamen und sauberen Verwaltung, so kann er gemäß § 92 DGO. persönlich in Anspruch genommen werden. Erfolgt die Schädigung vorsätzlich,

[309]) Die Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen werden in der Praxis zumeist gleichzeitig mit den Ordnungsprüfungen durchgeführt. Eine strenge Trennung der Ergebnisse beider Prüfungen bei der Entscheidung über die Erteilung der Entlastung ist daher erforderlich.

so bieten zudem die dienststrafrechtlichen Vorschriften genügend Möglichkeiten, die Gemeinde in der Zukunft vor solchen Schäden zu bewahren. Würde z. B. der Bürgermeister aus persönlichen oder verwandtschaftlichen Gründen einem Unternehmen einen Auftrag erteilen, obwohl dieses Unternehmen bei gleicher Qualität einen höheren Preis als andere Bewerber fordert, so könnte in diesem Fall der Bürgermeister sowohl zivilrechtlich als auch dienststrafrechtlich belangt werden. Die Verfolgung dieser Verfehlungen im Entlastungsverfahren würde praktisch zu demselben Ergebnis führen, da die zugrunde liegenden Verträge usw. in den meisten Fällen bereits erfüllt und daher nicht mehr rückgängig gemacht werden könnten. Das Interesse der Gemeinde erfordert also nicht die Ausdehnung des Entlastungsverfahrens auf Fragen der Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit. Neben den angeführten Gründen sprechen auch grundsätzliche Bedenken dagegen, die Erteilung der Entlastung von der Beachtung der Grundsätze einer wirtschaftlichen und sparsamen Verwaltung abhängig zu machen. Es ist oben bezüglich der wechselseitigen Beziehungen zwischen Staatsaufsicht und überörtlicher Prüfung gesagt worden, daß sich die Aufsicht nicht auf Wirtschaftlichkeits- und Zweckmäßigkeitsfragen erstrecken darf, da eine Entscheidung über diese Fragen zu einer Einschränkung des Ermessens führen müßte. Das bedeutet praktisch die Vernichtung, zum mindesten aber die Beschränkung des eigenverantwortlichen Elements der Selbstverwaltung. Das würde auch der Fall sein, wenn die Staatsaufsichtsbehörde im Rahmen des Entlastungsverfahrens über diese Fragen zu befinden hätte und somit ihrer Meinung, die sie in ihrer Stellung als allgemeine Aufsichtsbehörde nicht durchsetzen kann, auf dem Wege über das Entlastungsverfahren gegenüber den Gemeinden zum Erfolg verhelfen könnte. Die Entlastung muß vielmehr ihre Grenze in der Aufsicht finden. Bezüglich des weitergehenden Inhalts des Prüfungsberichts kann die Aufsichtsbehörde auch im Rahmen des Entlastungsverfahrens nicht gegen die Gemeinde vorgehen. Die Aufsichtsbehörde kann z. B. die Erteilung der Entlastung nicht davon abhängig machen, daß die Gemeinde die Schulbeiträge zur Deckung der Berufsschulunterhaltungskosten erhebt, obwohl sie zur Erhebung dieser Beiträge bis zur Hälfte der voranschlagsmäßigen Unterhaltskosten berechtigt ist.[310]) Ob eine Gemeinde diese Beiträge erheben will oder nicht, steht in ihrem Ermessen. Dagegen kann die Aufsichtsbehörde die Entlastung unter der Auflage erteilen, daß die Gemeinde die Rückzahlung von Vergütungen für Nebenbeschäftigung bei der Anstellungsbehörde verlangt, da die Zahlung dieser Vergütung gegen eine ausdrückliche gesetzliche Vorschrift verstößt.[311])

Die Beschränkung der Befugnisse der Aufsichtsbehörde im Entlastungsverfahren auf den Umfang der Staatsaufsicht entspricht auch der Billigkeit, da die Aufsichtsbehörde bei schweren Verstößen gegen eine wirtschaftliche Haushaltsführung die Möglichkeit hat, gegen die Gemeinde vorzu-

---

310) § 16 des Gesetzes über die Dienstbezüge der Lehrpersonen an Berufsschulen vom 16. April 1928. (GS., S. 89.).

311) Ziff. 11 der VO. über die Nebenbeschäftigung der Beamten v. 6. Juli 1937 (RGBl. I, S. 753).

gehen, da derartig schwere Verstöße gegen die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit als Verstoß gegen die Ziele der Staatsführung gewertet werden.

3. Der Umfang der Entlastung.

Die Entlastung wird für die ordnungsgemäße Haushaltsführung im abgelaufenen Rechnungsjahr erteilt. Der Umfang, auf den sich die Entlastung erstreckt, ist in der Deutschen Gemeindeordnung nicht festgelegt. Er bestimmt sich demnach noch nach dem Landesrecht. Für Preußen sind die §§ 128, 129 GFG. maßgebend. Danach umfaßt die Entlastungserteilung alle Verwaltungszweige, deren Einnahmen und Ausgaben im Haushaltsplan voll veranschlagt worden sind. Sie bezieht sich weiter auf die Betriebe, Anstalten und Stiftungen hinsichtlich derer die Frage der Entlastung nicht durch besondere Satzung geregelt ist. Bezüglich der Eigenbetriebe und Eigengesellschaften erklärt die Entlastung lediglich, daß das Interesse der Gemeinde ausreichend gewahrt wurde.

4. Die Durchführung des Entlastungsbeschlusses.

Die Erteilung der Entlastung kann unbeschränkt erfolgen, sie kann aber auch von der Erfüllung bestimmter Auflagen abhängig gemacht werden. Im ersteren Fall kann von einer Durchführung des Entlastungsbeschlusses nicht gesprochen werden. Wird die endgültige Erteilung der Entlastung von der Erfüllung bestimmter Auflagen abhängig gemacht, so müssen diese genau gekennzeichnet sein. Dies folgt aus § 110 DGO., der diese Kennzeichnung für Anordnungen der Aufsichtsbehörde gegenüber dem Bürgermeister vorschreibt. Eine Auflage dahingehend, daß die Erteilung der Entlastung von der Auswertung des Prüfungsergebnisses im Sinne des Berichtes des Gemeindeprüfungsamtes abhängig gemacht würde, entspricht nicht diesem Erfordernis, da die Bezeichnung der Auflage zu ungenau ist und ihre Erfüllung nicht ohne weiteres richtig verwirklicht werden kann. Dagegen ist es zulässig, die Entlastung mit Ausnahme eines bestimmten Postens zu erteilen, z. B. die Entlastung wird mit Ausnahme des Unternehmens der Errichtung eines Schlachthofes erteilt, da die Aufbringung der Mittel rechtlich und tatsächlich nicht gesichert ist. Hier wird die Verweigerung der Entlastung auf eine Gesetzesverletzung gestützt, da die Bewirkung von Ausgaben des außerordentlichen Haushaltsplanes nur gestattet ist, wenn die dafür vorgesehenen Mittel eingegangen sind oder ihr Eingang rechtlich und tatsächlich feststeht. Die Gemeinde muß das Vorliegen dieser Voraussetzungen nachweisen. Die Aufsichtsbehörde kann in diesem Fall die bisherigen Anordnungen der Gemeinde aufheben und verlangen, daß die bisherigen Entschließungen des Bürgermeisters rückgängig gemacht werden.[312])

---

[312]) § 109 DGO.

IV. Ergebnis der bisherigen Tätigkeit der Rechnungsprüfungsbehörden und Ziel der gemeindlichen Rechnungsprüfung.

Wir haben gesehen, daß das gemeindliche Rechnungsprüfungswesen erst im Zeitalter des herrschaftlichen Machtverhältnisses zwischen Staat und Gemeinde auf brauchbare Grundlagen gestellt wurde. Ursache dafür war in erster Linie nicht die Überzeugung der Notwendigkeit einer geordneten Gemeindeprüfung, sondern vor allem die allgemeine finanzielle und politische Notlage. Im Zeitalter des Liberalismus war infolge des Streitverhältnisses zwischen Staat und Gemeinde und wegen des Gegensatzes zwischen Gemeindeleitung und Gemeindevertretung ein erfolgreich arbeitendes gemeindliches Rechnungsprüfungswesen nicht vorhanden. Der liberale Rechtsstaatsgedanke und die staatsrechtliche Zersplitterung des Deutschen Reiches ließen die Entwicklung einer überörtlichen und einheitlichen Rechnungsprüfung auch nicht zu.

Der erfolgreiche Aufbau eines gemeindlichen Rechnungsprüfungswesens konnte daher erst beginnen, als die staatsrechtlichen und gemeindeverfassungsrechtlichen Grundlagen durch den nationalsozialistischen Staat geschaffen worden waren. Die Überwindung des Gegensatzes zwischen Staat und Gemeinde und die dadurch bedingte organische Einordnung der Gemeinden in den völkischen Führerstaat war die erste Voraussetzung für die Schaffung einer einheitlichen überörtlichen Rechnungsprüfung. Die enge Verbindung zwischen Staatsaufsichtsbehörden und überörtlichen Prüfungsstellen in vielen deutschen Ländern machte es erforderlich, die Aufgaben beider Behörden abzugrenzen. Die gemeindliche Rechnungsprüfung hat heute eine über den Rahmen einer bloßen Rechnungskontrolle hinausgehende Aufgabe erhalten, nämlich der Gemeinde zu helfen, das in § 7 DGO. gesetzte oberste Ziel ihrer Wirtschaftsführung zu erreichen: „unter Rücksichtnahme auf die wirtschaftlichen Kräfte der Abgabepflichtigen die Gemeindefinanzen gesund zu erhalten." Die klare Aufgabenstellung der Rechnungsprüfungsbehörden verhindert auch, daß die Rechnungsprüfung zu einer Stärkung der Staatsaufsicht führt und damit ein Mittel zur verwaltungsrechtlichen Bevormundung der Gemeinden wird.

Die Erkenntnis über die Stellung der überörtlichen Prüfungsstellen als Mittler zwischen Staatsaufsichtsbehörde und Gemeinden soll durch einen Überblick über ihre Tätigkeit seit ihrer Einrichtung im Jahre 1934 ergänzt werden. Einen gesamten Überblick über die von den verschiedenen Prüfungseinrichtungen geleistete Arbeit zu geben, ist noch nicht möglich, da die Arbeitsberichte dieser Behörden nicht veröffentlicht werden. Es soll aber versucht werden, anhand einiger Beispiele aus der Tätigkeit eines Gemeindeprüfungsamtes bei einem Regierungspräsidenten einen Einblick in das umfangreiche Tätigkeitsgebiet zu geben.

Die Hauptaufgabe der Gemeindeprüfungsämter ist die Beschaffung der Prüfungsunterlagen für die Aufsichtsbehörden. Dieses Amt prüft nun bereits seit vier Jahren die Jahresrechnungen von 4 Stadtkreisen, deren

Rechnung durch ein eigenes Rechnungsprüfungsamt vorgeprüft wird und von 21 Landkreisen, die ebenfalls ein Rechnungsprüfungsamt eingerichtet haben. Die Prüfungsberichte dienen der Aufsichtsbehörde als Grundlage für ihre Entscheidung über die Erteilung der Entlastung des Bürgermeisters bezw. des Landrats. Die Arbeit ist heute im besonderen darauf abgestellt, die Prüfungen möglichst zeitnah, d. h. im unmittelbaren Anschluß an die Rechnungslegung und die Vorprüfung durch das örtliche Rechnungsprüfungsamt durchzuführen, um damit die Prüfung wirkungsvoller zu gestalten.

Von besonderer Bedeutung ist für die überörtliche Prüfungsstelle die Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen. Diese Prüfungen sind bisher bezüglich der Wohlfahrts- und Steuerverwaltung der unterstellten Kreise und Gemeinden durchgeführt worden und sollen im nächsten Prüfungsabschnitt auf die Straßenbauverwaltung ausgedehnt werden.

Bei der Prüfung der Wohlfahrtsverwaltung im Jahre 1935/36 hat das Gemeindeprüfungsamt im besonderen untersucht, inwieweit die Unterstützungssätze der Kreis- und Gemeindewohlfahrtsämter voneinander abweichen und hat versucht, die Ursachen für diese Abweichungen festzustellen. Diese Arbeit nahm ihren Ausgang, indem das Gemeindeprüfungsamt anhand der Schnelldienstmeldungen der Reichsfürsorgestatistik Vergleiche zwischen der Parteienzahl, der Höhe der Aufwendungen für jede unterstützte Person der Kreise einzelner Regierungsbezirke gezogen hat. Auf Grund dieses Ergebnisses hat die Prüfungsstelle dann für jeden Kreis und für die Kreise insgesamt die Zahl der unterstützten Parteien und die durchschnittlichen Kosten der offenen Fürsorge im Rechnungsjahr je Kreiseinwohner und je Unterstützungsempfänger ermittelt. Die so gefundenen Unterlagen bildeten dann die Grundlage, um durch den Vergleich der Entwicklung der Zahl der Hilfsbedürftigen mit den Fürsorgeausgaben und den Aufwendungen je Unterstützungspartei Schlüsse bezüglich der Handhabung der Fürsorge in den einzelnen Bezirksfürsorgeverbänden zu ziehen. Auf Grund des Ergebnisses dieser Ermittlungen hatte dann die überörtliche Prüfungsstelle die Möglichkeit, den betroffenen Gemeinden und Gemeindeverbänden Vorschläge für die Änderung ihrer Unterstützungsrichtlinien zu machen.

Wie unterschiedlich die Unterstützungssätze für die einzelnen Wohlfahrtsempfängergruppen waren, zeigen am besten einige Beispiele. Bei einem Vergleich der Anteile der Wohlfahrtsausgaben innerhalb des Haushaltsplanes verschiedener Gemeinden ergab sich, daß dieser Anteil durchschnittlich 30 v. H. des Gesamthaushaltsplanes ausmachte. Einzelne Gemeinden und Kreise brachten dafür aber 40—50 v. H. ihrer Haushaltsmittel zum Ansatz. Diese Unterschiede werden noch deutlicher bei einem Vergleich der auf jeden Einwohner entfallenden Kosten für Wohlfahrtszwecke. Während ein Stadtkreis je Einwohner 4,80 RM ansetzte, belief sich dieser Anteil bei anderen Kreisen auf 10,40 RM. Der Zuschuß-

---

[312a]) So insb. Bleek in Reich und Länder 1937, S. 43.

bedarf betrug bei den einzelnen Kreisen zwischen 3,10 und 5,75 RM. Die Kosten je Unterstützungspartei schwankten in den einzelnen Bezirksfürsorgeverbänden zwischen 154 und 361 RM. Das Gemeindeprüfungsamt konnte nachweisen, daß diese Unterschiede nicht durch die verschiedene soziale Struktur der einzelnen Bezirksfürsorgeverbände bedingt waren, sondern ihre Erklärung vielmehr in der falschen Anwendung oder unrichtigen Aufstellung der Unterstützungsrichtlinien fand. So wurde festgestellt, daß die Wohlfahrtsämter des öfteren bei der Anrechnung von Nebenverdienst, bei der Gewährung von Mietbeihilfen, bei der Übernahme von Krankenhaus-, Pflege- und Arztkosten Fehler machten. Die unrichtige Berechnung der Unterstützungssumme fand ihre Begründung auch oft darin, daß die Wohlfahrtsverwaltung, anstatt die Familien- bzw. Hausgemeinschaftsfürsorge ihrem Aufbau und der Verteilung der Aufgaben auf die Sachbearbeiter zugrundezulegen, von der Gruppenfürsorge ausging. Durch die Aufdeckung dieser Fehlerquellen und durch die Vorschläge zum Aufbau einer zweckmäßigeren Wohlfahrtsverwaltung sowie zur zweckmäßigeren Verteilung der Arbeitsgebiete hat die überörtliche Prüfungsstelle auf diesem Teilgebiet für die Gemeinden die Möglichkeit eröffnet, größere Beträge einzusparen.

Besonders eingehende Vorschläge sind auf einem Teilgebiet der Wohlfahrtsverwaltung, der Fürsorge für das uneheliche Kind, gemacht worden. Hier zeigte sich eine besonders auffällige Verschiedenheit in der Handhabung der Unterstützungsrichtlinien. Das Gemeindeprüfungsamt hat daher auf Grund der Ergebnisse seiner Prüfung einheitliche Unterstützungsrichtlinien ausgearbeitet und dabei die verschiedenen Verhältnisse der Unterhaltungsberechtigten berücksichtigt. Im Regelfall soll versucht werden, das uneheliche Kind in dem Haushalt der Mutter oder der Großeltern unterzubringen, um die Unterhaltsrente des außerehelichen Erzeugers für das Kind sparen zu können. Die Richtlinien treffen dann weiter für den Fall Bestimmungen, wo die uneheliche Mutter verdient und regeln die Anrechnung dieses Verdienstes auf das Pflegegeld. Schließlich ist noch die Sachlage berücksichtigt, wo das Kind bei fremden Familien untergebracht ist und der Fall, wo der Erzeuger keine Unterhaltszahlungen leistet.

In ähnlicher Weise hat das Gemeindeprüfungsamt die Steuerverwaltung der zu seinem Bezirk gehörenden Gemeinden und Gemeindeverbände geprüft. Die Prüfung ergab, daß insbesondere bestimmte Gemeindesteuern, wie die Hundesteuer, die Schankerlaubnis-, Jagderlaubnis- und Wertzuwachssteuer unrichtig veranlagt wurden. Die Prüfungsstelle hat daher Mustersteuersatzungen ausgearbeitet und den beteiligten Gemeinden zur Verfügung gestellt. Eine weitere Fehlerquelle war die Erstattung zuviel gezahlter Steuern. Auch hier hat die überörtliche Prüfungsstelle Richtlinien für eine richtige und zweckmäßige Behandlung dieser Fälle aufgestellt.

Diese Beispiele, die nur einen kleinen Ausschnitt aus der Tätigkeit des Gemeindeprüfungsamtes zeigen konnten, erweisen, daß diese Ämter eine für die Gemeinden in praktischer und wirtschaftlicher Hinsicht bedeutsame Arbeit leisten.

Der sachliche Aufgabenkreis der örtlichen und überörtlichen Prüfungsstellen entspricht weitgehend den Erfordernissen, die an eine gründliche und umfassende Rechnungsprüfung zu stellen sind.

Hinsichtlich der von den überörtlichen Prüfungsstellen zu prüfenden Gemeinden, Gemeindeverbänden, öffentlichen Körperschaften und wirtschaftlichen Unternehmen sowie hinsichtlich des Verhältnisses der Aufsichtsbehörden zu den überörtlichen Rechnungsprüfungsstellen besteht dagegen noch nicht völlige Klarheit und vor allem noch keine rechtliche Einheitlichkeit. Die Vereinheitlichung der Gesetzgebung über das gemeindliche Rechnungsprüfungswesen muß daher unter Zugrundelegung der gemachten Erfahrungen erfolgen. Insbesondere sind zu berücksichtigen:

1. die Trennung der Zuständigkeit für die Prüfung der großen Gemeinden einerseits und der kleinen Gemeinden andererseits hat sich bewährt und ist auch in Zukunft beizubehalten. Die Übertragung der Prüfung der kleinen Gemeinden auf die zu errichtende Gemeindeprüfungsanstalt würde unzweckmäßig sein, da dies für die Anstalt eine zu große Belastung mit Kleinarbeit sein würde. Aufgabe der Prüfungsanstalt ist aber nicht nur die Vornahme der Ordnungsprüfungen, sondern vor allem die Durchführung von Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen. Die Prüfung der Rechnungen der kleinen Gemeinden sollte daher auch in Zukunft Aufgabe des Landrats sein, der die praktische Durchführung seinem Rechnungsprüfungsamt übertragen kann.[313])

2. Die Gemeindeprüfungsanstalt muß dezentralisiert werden. Aufgabe der Zentrale würde in der Hauptsache die Auswertung des umfangreichen Prüfungsmaterials sein. Das Fehlen einer Stelle, die die Auswertung dieses Materials vornimmt, macht sich zur Zeit sehr unangenehm bemerkbar. Die Außenstellen der Anstalt könnten den Außenstellen des Rechnungshofes nachgebildet werden. Doch ist bei der gebietsmäßigen Begrenzung der Außenstellen insbesondere auf den strukturmäßigen Aufbau Rücksicht zu nehmen. Es ist darauf abzustellen, daß der betreffenden Außenstelle möglichst viele strukturell gleichartige Gemeinden zufallen, damit ihr möglichst viel Vergleichsmaterial zur Verfügung steht und es ihr so ermöglicht wird, die Wirtschaftlichkeits- und Organisationsprüfungen erfolgreich zu gestalten.

3. Die gesetzliche Regelung des gemeindlichen Rechnungsprüfungswesens hat insbesondere zu berücksichtigen, daß sich die gemeindliche Rechnungsprüfung nicht nur auf die Gemeinden erstrecken darf sondern auch die Gemeindeverbände umfassen muß. Während für die Gemeinden reichseinheitliches Recht gilt, werden die Kreise und die höheren Gemeindeverbände noch nach Landesrecht geprüft.[314])

4. Die Gemeindeprüfungsanstalt darf nicht nur die Hoheitsverwaltungen der Gemeinden usw. prüfen sondern ihr muß auch die vollständige Prüfung der gemeindlichen Wirtschaftsbetriebe übertragen werden. Das In-

---

[313]) Vgl. § 122 GFG.
[314]) Vgl. f. Preußen § 142 GFG.

teresse der Gemeinden erfordert m. E. die Zusammenfassung der Prüfungen der Hoheitsverwaltung und der Wirtschaftsbetriebe bei einer einheitlichen Stelle, da nur diese Stelle den erforderlichen Gesamtüberblick über die Finanzlage der Gemeinde und ihrer Betriebe haben kann. Die Zusammenfassung der Prüfung würde außerdem das Zusammengehörigkeitsgefühl der Gemeinde und ihrer Betriebe stärken.[315])

5. Auf eine enge Zusammenarbeit zwischen der Staatsaufsichtsbehörde und der Gemeindeprüfungsanstalt wird auch im künftigen Recht besonderer Wert zu legen sein. Diese Verbindung ist erforderlich, da die Arbeit der Gemeindeprüfungsanstalt nicht Selbstzweck ist, sondern einerseits der Aufsichtsbehörde als Grundlage für die Erteilung der Entlastung dient und andererseits der Förderung und Beratung der Gemeinden gewidmet ist.

Die Gemeindeprüfung wird erst dann ihre volle Leistungsfähigkeit erreichen können, wenn die hier aufgestellten Forderungen erfüllt sind und die Anstalt damit eine umfassende Arbeitsgrundlage zur Verfügung hat.

---

315) So Strölin a. a. O., S. 142.

Lebenslauf.

Ich wurde am 30. Dezember 1913 in Altenburg in Thüringen als Sohn des Reichsbahnoberinspektors Hermann Müller und seiner Ehefrau Luise geb. Beier geboren. Nach vierjährigem Besuch der Volksschule in Sangerhausen, Kassel und Heringen (Helme) trat ich Ostern 1924 in die Sexta der Mittelschule in Bleicherode (Harz) ein. Diese Anstalt verließ ich Ostern 1930 mit dem Zeugnis der mittleren Reife und wurde sodann nach bestandener Aufnahmeprüfung in die Obersekunda der Oberrealschule in Sondershausen in Thüringen aufgenommen. An dieser Schule legte ich Ostern 1933 die Reifeprüfung ab. Ich studierte sodann Rechtswissenschaft an den Universitäten Marburg und Breslau. Die erste juristische Staatsprüfung bestand ich am 5. Juni 1937 vor dem Justizprüfungsamt bei dem Oberlandesgericht in Kassel. Seit dem 1. Juli 1937 befinde ich mich als Gerichtsreferendar im Vorbereitungsdienst.

Die mündliche Doktorprüfung habe ich am 1. Februar 1939 abgelegt.

Druck: Carl Nieft, Spezialwerkstätten für wissenschaftliche Arbeiten, Bleicherode a. H.